

Esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dall'Italia nell'ambito del FEAOG [sezione «Garanzia»], del FEAGA e del FEASR

Trib. primo grado UE, Sez. IX 4 febbraio 2016, in causa T-686/14 - Berardis, pres.; Popescu, est. - Repubblica italiana c. Commissione europea.

Agricoltura e foreste - FEAOG - Sezione «Garanzia» - FEAGA e FEASR - Spese escluse dal finanziamento - Ortofrutticoli - Settore della trasformazione dei pomodori - Aiuti alle organizzazioni di produttori - Spese sostenute dall'Italia - Proporzionalità - Autorità di cosa giudicata.

(Omissis)

Sentenza

Fatti

1 Con l'adozione del regolamento (CE) n. 2201/96, del 28 ottobre 1996, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofruttili (GU L 297, pag. 29), il Consiglio dell'Unione europea ha istituito un regime di aiuti a favore delle organizzazioni di produttori di ortofruttili che destinano tali prodotti alla trasformazione. Rientrano nel campo di applicazione di detto regolamento, segnatamente, le organizzazioni di produttori che trasformano i propri pomodori nei vari prodotti enumerati nell'allegato I del medesimo regolamento.

2 Il regolamento (CE) n. 1535/2003 della Commissione, del 29 agosto 2003, recante modalità di applicazione del regolamento n. 2201/96 per quanto riguarda il regime di aiuti nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofruttili (GU L 218, pag. 14), definisce i controlli che devono essere effettuati dallo Stato membro interessato per accertare la legittimità degli aiuti concessi dagli organismi pagatori da esso designati.

3 Nell'ambito dell'esercizio del proprio potere d'indagine di cui all'articolo 37 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209, pag. 1), i servizi della Commissione europea hanno compiuto verifiche relativamente alle spese in Italia. Nel corso di tali verifiche, nell'ambito delle indagini FV/2009/005/IT e IR/2009/015/IT, la Commissione ha constatato diverse carenze.

Indagine FV/2009/005/IT

4 Con l'indagine FV/2009/005/IT, la Commissione ha effettuato verifiche in Italia, dal 15 al 19 giugno 2009, relativamente all'applicazione del regime di aiuti alla trasformazione dei pomodori.

5 Con lettera di osservazioni del 21 agosto 2009, la Commissione ha comunicato alla Repubblica italiana le irregolarità da essa rilevate nel corso di detta indagine, vertenti, in particolare, sull'assenza di verifica effettiva delle rese di produzione dei pomodori conferiti ai trasformatori e dichiarati ai fini dell'ottenimento degli aiuti in questione, verifica che doveva essere effettuata nell'ambito dei controlli amministrativi e contabili prescritti dal regolamento n. 1535/2003. Essa ha altresì rilevato, all'esito dell'indagine, che non erano disponibili relazioni relative ai controlli di concordanza di cui all'articolo 28, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1535/2003, traendone la conclusione che tali controlli specifici non erano mai stati eseguiti.

6 Avendo la Repubblica italiana manifestato il proprio dissenso su tale analisi, alla luce, in particolare, della formulazione dell'articolo 31, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1535/2003, la Commissione ha organizzato una prima riunione bilaterale, tenutasi il 9 febbraio 2010 (in prosieguo: la «prima riunione bilaterale»), di cui è stato redatto verbale il 29 giugno 2010.

7 Per quanto riguarda la pretesa violazione dell'articolo 31, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1535/2003, da detto verbale risulta quanto segue:

«Le autorità italiane hanno ricalcolato le rese produttive per gli anni 2005, 2006 e 2007. Hanno anche confrontato i risultati con un tasso di riferimento di 140 tonnellate/ettaro. Per tutte le produzioni in eccesso, hanno calcolato un tasso di eccesso. La produzione totale eccedente la media di 140 tonnellate/ettaro è stata:

- nel 2005 del 0,11%;
- nel 2006 del 0,15%;
- nel 2007 del 0,11%.

Le autorità italiane hanno dato prova di notevole disponibilità.

La [direzione generale (DG) «Agricoltura e sviluppo rurale» della Commissione] valuta che il rischio potenziale per il [Fondo interessato] sia irrilevante.

Il punto è stato chiuso».

8 Successivamente, sulla base di ulteriori riflessioni e di risultati di indagini precedenti, la Commissione ha riesaminato la propria valutazione e ha comunicato, in sostanza, alla Repubblica italiana che, per quanto i risultati dell'analisi ex post effettuata da quest'ultima avessero potuto indicare che la perdita potenziale per il Fondo in questione fosse stata

limitata, detto fondo era stato chiaramente esposto a un rischio nel corso della campagna 2007/2008. Essa ha quindi ritenuto che gli aiuti fossero stati concessi in assenza dei controlli espressamente previsti dall'articolo 31, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1535/2003 e che, pertanto, il punto non potesse essere chiuso.

9 Tuttavia, tenuto conto della buona volontà dimostrata dalle autorità italiane, la Commissione ha proposto, con lettera del 15 maggio 2012, da un lato, di ridurre la rettifica forfettaria dal 5% al 2% per quanto riguardava la carenza del controllo delle rese, anziché chiudere il punto senza rettifica, e, dall'altro, di organizzare una seconda riunione bilaterale, che si è tenuta il 21 giugno 2012 e di cui è stato redatto verbale il 26 luglio 2012.

10 Con lettera del 19 settembre 2012, le autorità italiane hanno comunicato le proprie osservazioni su detto verbale e hanno contestato la valutazione fatta dai servizi della Commissione rilevando, in sostanza, che il potenziale rischio non si era mai materializzato.

11 Con lettera dell'8 aprile 2013, conformemente all'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione, del 21 giugno 2006, recante modalità di applicazione del regolamento 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), la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana una comunicazione formale (in prosieguo: la «comunicazione formale dell'8 aprile 2013»).

12 Per quanto riguarda i controlli amministrativi e contabili di cui all'articolo 31 del regolamento n. 1535/2003, la Commissione, al paragrafo 1.1.3 della comunicazione formale dell'8 aprile 2013, rubricato «Conclusioni», ha indicato quanto segue:

«La [Commissione] conclude che non esistono prove del fatto che i controlli amministrativi e contabili sul 5% dei produttori, (...) e i controlli di coerenza tra le superfici e il raccolto totale in particolare, siano stati effettuati nel rispetto delle disposizioni normative.

Conclusione: carenza di un controllo essenziale. La stessa carenza è stata oggetto di una rettifica finanziaria nell'ambito della precedente indagine FV/2007/311/IT (...). Tale carenza risulta quindi ricorrente nell'ambito della presente indagine. I controlli ex-post costituiscono un fattore attenuante».

13 La Commissione ha inoltre menzionato, al paragrafo 2.2 della comunicazione formale dell'8 aprile 2013, rubricato «Calcolo della rettifica finanziaria», che due controlli essenziali erano stati carenti. Il primo è il controllo delle rese previsto all'articolo 31 del regolamento n. 1535/2003, in riferimento al quale la direzione generale (DG) «Agricoltura e sviluppo rurale» ha fissato un'aliquota di rettifica forfettaria del 2% (in prosieguo: l'«aliquota di rettifica forfettaria del 2%»). Il secondo è il controllo di concordanza di cui all'articolo 28 del regolamento n. 1535/2003, per il quale è stata fissata un'aliquota di rettifica forfettaria del 5%.

14 La Commissione ha tuttavia sottolineato che, «[d]ato che le rettifiche forfettarie [del 2% e del 5%] non sono cumulative, la DG [“Agricoltura e sviluppo rurale” ha proposto] una rettifica forfettaria del 5% per le [due] carenze del sistema di controllo individuate».

15 Il 28 novembre 2013, l'organo di conciliazione ha redatto la sua relazione finale comunicando il proprio parere; la nota è protocollata Ares (2013) 3589203.

16 Il 31 gennaio 2014, la Commissione ha comunicato alla Repubblica italiana la sua posizione finale.

Indagine IR/2009/015/IT

17 La Commissione ha effettuato un controllo amministrativo nell'ambito dell'indagine IR/2009/015/IT all'esito del quale sono state imposte, in particolare, due rettifiche una tantum. La prima rettifica riguarda il caso IT/1995/056 – Cooperativa agricola Castello Acquaro (in prosieguo: il «caso IT/1995/056»), mentre la seconda il caso IT/1996/188 – Olearia Celeste di Strafezza Matteo (in prosieguo: il «caso IT/1996/188»).

18 In seguito al controllo amministrativo, la Commissione ha comunicato alla Repubblica italiana, il 12 febbraio 2009, le proprie osservazioni riguardo alle carenze individuate, alle quali quest'ultima ha risposto con lettera del 10 aprile 2009.

19 Il 24 novembre 2009, si è tenuta una riunione bilaterale tra la Commissione e la Repubblica italiana, di cui è stato redatto verbale il 28 gennaio 2010. Con lettera del 31 marzo 2010, la Repubblica italiana ha comunicato alla Commissione le proprie osservazioni riguardo a tale verbale.

20 Con lettera dell'8 marzo 2012, conformemente all'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento n. 885/2006, la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana una comunicazione formale (in prosieguo: la «comunicazione formale dell'8 marzo 2012»).

21 Per quanto riguarda il caso IT/1995/056, dalla comunicazione formale dell'8 marzo 2012 risulta che i servizi della Commissione hanno rilevato che, secondo le autorità italiane, la sua mancata iscrizione nella tabella dell'allegato III del regolamento n. 885/2006 (in prosieguo: la «tabella dell'allegato III») sarebbe dovuta a una decisione giudiziaria risalente al 2001 (sentenza del Tribunale di Roma n. 21378 dell'11 aprile 2001; in prosieguo: la «sentenza del 2001») a termini della quale non vi sarebbe stato alcun pagamento indebito, mentre nell'indagine IR/2003/5/IT la «Task Force “Recupero”» (in prosieguo: la «TFR») aveva rilevato che il procedimento non poteva considerarsi chiuso in quanto era ancora pendente un procedimento penale nel quale l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (in prosieguo: l'«AGEA») si era costituita parte civile. Poiché, secondo i servizi della Commissione, le autorità italiane non avevano trasmesso alcuna informazione circa l'esito del procedimento penale citato nell'indagine della TFR e, nonostante la richiesta della DG «Agricoltura e sviluppo rurale», non avevano inviato copia della sentenza del 2001, non sussistevano motivi validi per non iscrivere il caso nella tabella dell'allegato III.

22 Per quanto riguarda il caso IT/1996/188, dalla comunicazione formale dell'8 marzo 2012 risulta che i servizi della Commissione hanno rilevato che, secondo la TFR, il recupero era ancora in atto, poiché l'ordine di recupero era stato emesso il 28 novembre 2005 in base alla sentenza n. 563/04 del Tribunale penale di Foggia (in prosieguo: la «sentenza del Tribunale di Foggia del 2004»). Secondo i servizi della Commissione, nonostante la richiesta della DG «Agricoltura e sviluppo rurale», le autorità italiane non hanno fornito nessun'altra informazione sul seguito dato a tale ordine di pagamento. Inoltre, in base alle conclusioni della TFR, la sentenza emessa dalla commissione tributaria nel 1996 (in prosieguo: la «sentenza del 1996») non giustificava la rettifica negativa figurante nella tabella dell'allegato III.

23 Con lettera del 23 aprile 2012, la Repubblica italiana ha chiesto l'avvio della procedura di conciliazione.

24 Quanto al caso IT/1995/056, le autorità italiane hanno affermato, in sostanza, che le somme oggetto dell'irregolarità di cui trattasi non apparivano nella tabella dell'allegato III in quanto la posizione debitoria iscritta in precedenza era stata oggetto di archiviazione nel 2002 in virtù della sentenza del 2001, sfavorevole all'AGEA. Quanto al caso IT/1996/188, le stesse hanno precisato che esso era stato archiviato subito dopo l'indagine condotta dalla TFR alla luce della sentenza del 1996, la quale aveva ritenuto il verbale elevato dalla Guardia di Finanza nei confronti della società Olearia non supportato da documenti probanti le indebite percezioni, talché la posizione dei servizi non poteva essere accettata.

25 Il 23 luglio 2012, l'organo di conciliazione ha emesso la sua relazione finale comunicando il proprio parere; la nota è protocollata Ares (2012) 898779.

26 Il 21 agosto 2012, le autorità italiane hanno inviato alla Commissione un messaggio di posta elettronica (in prosieguo: il «messaggio di posta elettronica del 21 agosto 2012») recante copia della sentenza penale n. 1205/2004 del Tribunale di Brindisi (in prosieguo: la «sentenza del 2004») e della sentenza n. 498/07 del Tribunale penale di Foggia, sezione di Cerignola (in prosieguo: la «sentenza del Tribunale di Foggia del 2007»).

27 Il 28 febbraio 2014, la Commissione ha comunicato alla Repubblica italiana la sua posizione finale.

Decisione impugnata

28 Con 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) (GU L 205, pag. 62; in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione ha, in particolare, imposto tre rettifiche finanziarie alla Repubblica italiana, precisamente, da un lato, una rettifica forfettaria del 5%, per un importo totale di EUR 1 399 293,78, per carenze nei controlli amministrativi relativi alla produzione di pomodori per l'esercizio 2008 (in prosieguo: la «rettifica forfettaria del 5%») e, dall'altro, due rettifiche una tantum, l'una per l'irregolarità denominata «Assenza di informazioni sulle azioni di recupero intraprese», per un importo totale pari a EUR 2 362 005,73 (in prosieguo: la «prima rettifica una tantum»), e l'altra per l'irregolarità denominata «Mancata indicazione nell'allegato III», per un importo totale pari a EUR 1 460 976,88 (in prosieguo: la «seconda rettifica una tantum»).

29 I motivi delle rettifiche finanziarie imposte dalla Commissione sono riassunti nella relazione di sintesi del 20 giugno 2014, relativa ai risultati delle verifiche della Commissione nell'ambito della procedura di verifica di conformità, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 1258/1999 e dell'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005 (in prosieguo: la «relazione di sintesi»).

Procedimento e conclusioni delle parti

30 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 22 settembre 2014, la Repubblica italiana ha proposto il presente ricorso.

31 La Repubblica italiana chiede, in sostanza, che il Tribunale voglia:

– annullare parzialmente la decisione impugnata, nei limiti in cui la Commissione ha applicato nei suoi confronti la rettifica forfettaria del 5% nonché la prima e la seconda rettifica una tantum.

32 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;
– condannare la Repubblica italiana alle spese.

In diritto

33 La Repubblica italiana deduce quattro motivi a sostegno del ricorso.

34 Il primo motivo, relativo alla rettifica forfettaria del 5%, verte sulla violazione dell'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005, sulla violazione degli articoli 28 e 31 del regolamento n. 1535/2003, sulla violazione delle forme sostanziali sotto il profilo del difetto di motivazione e sulla violazione del principio di proporzionalità.

35 Il secondo e il terzo motivo, relativi alla prima rettifica una tantum, vertono sulla violazione dell'articolo 32, paragrafo 4, lettera b), del regolamento n. 1290/2005, su uno snaturamento dei fatti, sulla violazione delle forme sostanziali sotto il profilo del difetto di motivazione e sulla violazione del principio di proporzionalità.

36 Il quarto motivo, relativo alla seconda rettifica una tantum, verte su uno snaturamento dei fatti nonché sulla violazione, rispettivamente, dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE, del principio dell'autorità di cosa giudicata, dell'articolo 32, paragrafo 8, lettera b), del regolamento n. 1290/2005 e del principio di proporzionalità.

Sul primo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005, sulla violazione degli articoli 28 e 31 del regolamento n. 1535/2003, sulla violazione di forme sostanziali sotto il profilo del difetto di motivazione e sulla violazione del principio di proporzionalità

37 Il primo motivo può essere diviso in due parti.

38 Con la prima parte, la Repubblica italiana contesta l'applicazione della rettifica forfettaria del 5% imposta dalla decisione impugnata per l'esercizio finanziario del 2008 e adduce che tale rettifica è stata effettuata nonostante fosse provata l'assenza di un qualsivoglia danno finanziario apprezzabile. La ricorrente afferma, in sostanza, che, siccome la rettifica forfettaria non costituisce una sanzione, la sua applicazione non è legittima laddove il rischio per i Fondi interessati non si sia concretizzato e, pertanto, nessun danno ne sia derivato ai medesimi.

39 Con la seconda parte, la Repubblica italiana afferma, in sostanza, che l'applicazione di un'aliquota di rettifica forfettaria del 2%, per quanto riguarda i controlli sulle rese, ha portato all'esclusione dal finanziamento dell'Unione di spese di importo assai superiore a quello del danno finanziario potenziale.

Sulla prima parte del primo motivo

40 Nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune, il legislatore dell'Unione impone agli Stati membri di predisporre una serie di controlli di diversa natura, al fine di garantire la regolarità delle spese sostenute dai Fondi interessati. Il regolamento n. 1290/2005 ha definito le modalità secondo le quali dette spese possono essere escluse dal finanziamento dell'Unione.

41 Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, di tale regolamento, infatti:

«1. [g]li Stati membri:

a) adottano, nell'ambito della politica agricola comune, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative ed ogni altra misura necessaria per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari [dell'Unione], in particolare allo scopo di:

i) accertare se le operazioni finanziate dal FEAGA e dal FEASR siano reali e regolari;

ii) prevenire e perseguire le irregolarità;

iii) recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o negligenze;

(...)).

42 Inoltre, a norma dell'articolo 31, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1290/2005, «[l]a Commissione decide gli importi da escludere dal finanziamento [dell'Unione] qualora constati che alcune spese, di cui all'articolo 3, paragrafo 1, e all'articolo 4, non sono state eseguite in conformità delle norme [dell'Unione], secondo la procedura di cui all'articolo 41, paragrafo 3», e «valuta gli importi da rifiutare [alla luce], in particolare, [dell'entità] dell'inosservanza constatata», «[tenendo] conto a tal fine del tipo e della gravità dell'[infrazione], nonché del danno finanziario causato [all'Unione]».

43 A sua volta, l'articolo 28 del regolamento n. 1535/2003 impone agli Stati membri di attuare le seguenti misure nazionali di controllo:

«1. Fatte salve le disposizioni del titolo VI del regolamento (CE) n. 2200/96, gli Stati membri adottano le misure necessarie per:

a) garantire l'osservanza delle disposizioni del presente regolamento;

b) prevenire e perseguire le irregolarità e applicare le sanzioni previste dal presente regolamento;

c) recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze;

d) verificare i registri di cui agli articoli 29 e 30 ed accertarne la concordanza con la contabilità imposta dalla normativa nazionale alle organizzazioni di produttori e ai trasformatori;

e) effettuare i controlli previsti agli articoli 31 e 32, senza preavviso e nei periodi adeguati;

f) effettuare, successivamente alla semina e prima del raccolto, i controlli di cui all'articolo 31, paragrafo 1, sulle superfici coltivate a pomodori.

2. Gli Stati membri programmano i loro controlli di concordanza di cui al paragrafo 1, lettera d), del presente articolo, all'articolo 31, paragrafo 1, lettere a), b) e c), all'articolo 31, paragrafo 2, lettera c), e all'articolo 32, paragrafo 1, tenendo conto di un'analisi di rischio la quale deve prendere in considerazione, fra l'altro:

a) le constatazioni fatte in occasione dei controlli effettuati negli anni precedenti;

b) l'evoluzione rispetto all'anno precedente;

c) la resa della materia prima per zona di produzione omogenea;

d) il rapporto tra i quantitativi consegnati e la stima del raccolto totale;

e) la resa della materia prima in termini di prodotto finito.

I criteri su cui si basa l'analisi di rischio vengono periodicamente aggiornati.

3. Qualora vengano riscontrate irregolarità o anomalie, gli Stati membri aumentano la frequenza e il tasso dei controlli di cui agli articoli 31 e 32 in funzione della gravità delle constatazioni effettuate».

44 L'articolo 31 del regolamento n. 1535/2003, come modificato, impone agli Stati membri di attuare, segnatamente, i seguenti tipi di controllo:

«1. Per ogni organizzazione di produttori che conferisce alla trasformazione pomodori, pesche o pere, vengono compiuti i controlli seguenti, per ciascun prodotto e ciascuna campagna:

a) controlli fisici che vertono:

– su almeno il 5% delle superfici di cui all'articolo 10 e all'articolo 12, paragrafo 1,

– su almeno il 7% dei quantitativi conferiti alla trasformazione, al fine di verificare la concordanza con i certificati di consegna di cui all'articolo 20 e il rispetto dei requisiti minimi di qualità;

b) controlli amministrativi e contabili su almeno il 5% dei produttori coperti dai contratti, al fine di verificare, in particolare, per ciascun produttore, la concordanza tra le superfici, il raccolto totale, il quantitativo commercializzato dall'organizzazione di produttori, il quantitativo conferito alla trasformazione, il quantitativo indicato nei certificati di consegna, da un lato, e i versamenti dei prezzi di cui all'articolo 22, paragrafo 1, e degli aiuti di cui all'articolo 27, paragrafo 1, dall'altro;

c) controlli amministrativi e contabili al fine di verificare la concordanza tra i quantitativi totali consegnati all'organizzazione di produttori dai produttori di cui all'articolo 12, paragrafi 1 e 3, i quantitativi totali conferiti alla trasformazione, il totale dei certificati di consegna di cui all'articolo 20, i quantitativi totali indicati nella domanda di aiuto, da un lato, e i versamenti dei prezzi di cui all'articolo 22, paragrafo 1, e degli aiuti di cui all'articolo 27, paragrafo 1, dall'altro;

d) controlli amministrativi e contabili su almeno il 5% degli accordi di cui all'articolo 12, paragrafo 4;

e) verifiche sulla totalità delle domande di aiuto e dei documenti giustificativi, nonché, nel caso dei pomodori, verifiche incrociate relative alla totalità delle particelle dichiarate.

2. Per i trasformatori di pomodori, pesche e pere, vengono effettuati, per ogni stabilimento, per prodotto e per campagna:

a) controlli su almeno il 5% dei prodotti finiti, per accertare il rispetto dei requisiti minimi di qualità applicabili;

b) controlli fisici e/o contabili su almeno il 5% dei prodotti finiti, per verificare la resa della materia prima trasformata in termini di prodotto finito ottenuto nel quadro dei contratti e al di fuori di essi;

c) controlli amministrativi e contabili per verificare, sulla base delle fatture emesse e ricevute e sulla base dei dati contabili, la concordanza tra il quantitativo di prodotti finiti ottenuto dalla materia prima ricevuta, i quantitativi di prodotti finiti [acquistati] e i quantitativi di prodotti [finiti] venduti;

d) controlli fisici e contabili sulla reale consistenza delle giacenze esistenti, che riguardino almeno una volta all'anno la totalità delle giacenze di prodotti finiti, per verificarne la concordanza con i prodotti finiti fabbricati, acquistati e venduti;

e) controlli amministrativi e contabili su almeno il 10% dei versamenti dei prezzi previsti all'articolo 22, paragrafo 1.

Per le imprese che sono state riconosciute da poco, nel corso del primo anno i controlli previsti alla lettera d) sono effettuati almeno due volte».

45 La Repubblica italiana deduce la violazione di tali disposizioni.

46 Per quanto riguarda il controllo delle rese, la Repubblica italiana, nelle sue memorie, non nega di aver omesso di procedere ai controlli amministrativi e contabili prescritti dall'articolo 31 del regolamento n. 1535/2003. Adduce tuttavia, in sostanza, di aver verificato che ogni contributo corrisposto ai produttori di pomodori destinati alla trasformazione che avevano ottenuto una resa superiore a 140 tonnellate per ettaro trovasse una «giustificazione agronomica», con la conseguenza che non vi sarebbero stati pagamenti indebiti. A suo avviso, il sistema delineato dall'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005 persegue esclusivamente lo scopo di porre a carico del bilancio dello Stato membro interessato le conseguenze finanziarie delle irregolarità ad esso imputabili. Orbene, in assenza di irregolarità specifiche, bensì dinanzi a una mera carenza nei controlli che la Repubblica italiana era tenuta ad effettuare, il diritto dell'Unione prevedrebbe l'applicazione di una rettifica forfettaria commisurata al rischio al quale i Fondi in questione sono stati esposti. In altre parole, la rettifica forfettaria non costituirebbe in nessun caso una sanzione, bensì un mezzo per risarcire detti Fondi e dovrebbe quindi portare ad avvicinarsi quanto più possibile al danno effettivamente subito dal bilancio dell'Unione.

47 Secondo la Repubblica italiana, la Commissione ha riconosciuto, nel caso di specie, che il rischio non si è concretizzato e che, pertanto, i Fondi in questione non hanno subito alcun danno. L'applicazione della rettifica forfettaria sarebbe avvenuta, di conseguenza, in contrasto con le disposizioni testé citate.

48 Per quanto riguarda i controlli di concordanza di cui all'articolo 28, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1535/2003, la Repubblica italiana sostiene, in particolare, che i controlli dei registri delle organizzazioni di produttori e dei trasformatori erano effettuati regolarmente ed esaurivano i controlli richiesti da quest'ultima disposizione. Ribadisce, inoltre, quanto indicato in risposta alla lettera di osservazioni del 21 agosto 2009, ovvero che i controlli contabili dei documenti imposti dalla normativa nazionale erano ordinariamente svolti da altri organismi dello Stato (Guardia di Finanza) e che i controlli incrociati, effettuati per via informatica dall'organismo pagatore, eliminavano in larga misura il rischio in questione. Aggiunge che, in ogni caso, la Commissione non ha mai fornito elementi a dimostrazione di una concreta esposizione a un rischio né di un danno effettivo per il FEAOG.

49 La Commissione contesta la fondatezza degli argomenti dedotti a sostegno di questa parte del primo motivo.

50 Occorre anzitutto ricordare che da una giurisprudenza costante risulta che il FEAOG e il FEAGA finanziano solo gli interventi effettuati in conformità alle disposizioni del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 24 febbraio

2005, Grecia/Commissione, C-300/02, Racc., EU:C:2005:103, punto 32 e giurisprudenza ivi citata, e del 30 aprile 2009, Spagna/Commissione, T-281/06, EU:T:2009:133, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

51 In quest'ottica, la Commissione è tenuta non a dimostrare esaurientemente l'insufficienza dei controlli effettuati dalle amministrazioni nazionali o l'inesattezza dei dati da queste trasmessi, bensì a corroborare con elementi probatori i dubbi seri e ragionevoli che nutra a proposito di tali controlli o di tali dati (v. sentenze Grecia/Commissione, punto 50 supra, EU:C:2005:103, punto 34 e giurisprudenza ivi citata, e del 12 settembre 2007, Grecia/Commissione, T-243/05, Racc., EU:T:2007:270, punto 57 e giurisprudenza ivi citata).

52 Lo Stato membro interessato, da parte sua, non può infirmare le constatazioni della Commissione con semplici affermazioni non suffragate da elementi atti a dimostrare l'esistenza di un sistema di controlli affidabile e 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, e Grecia/Commissione, punto 50 supra, EU:C:2005:103, punto 35).

53 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 ai fini della liquidazione dei conti del FEAOG o del FEAGA, ed è quindi lo Stato che deve 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., in tal senso, sentenze Grecia/Commissione, punto 50 supra, EU:C:2005:103, punto 36 e giurisprudenza ivi citata, e del 26 novembre 2008, Grecia/Commissione, T-263/06, EU:T:2008:529, punto 96 e giurisprudenza ivi citata).

54 È alla luce di tali principi che devono essere esaminati i vari argomenti dedotti dalla Repubblica italiana a sostegno della prima parte del primo motivo.

55 Occorre procedere all'esame della fondatezza del principio di una rettifica finanziaria e, eventualmente, se quest'ultima risulta fondata, all'analisi della fondatezza del ricorso al metodo forfettario.

– Sulla fondatezza del principio di una rettifica finanziaria

56 Nel caso di specie, dalla corrispondenza complessivamente scambiata nel corso del procedimento amministrativo, e in particolare dalla lettera di osservazioni del 21 agosto 2009, dal verbale della prima riunione bilaterale nonché dalla comunicazione formale dell'8 aprile 2013, risulta chiaramente che la Commissione ha rilevato, in occasione dei controlli in loco svolti nel 2009, l'assenza sistematica dei controlli sulle rese di produzione prescritti dall'articolo 31, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1535/2003. Tali controlli, detti di coerenza, sono essenziali per garantire che le spese degli organismi riconosciuti dagli Stati membri siano state sostenute correttamente, vale a dire che esse corrispondano ai quantitativi esatti di ortofrutticoli (nella fattispecie, di pomodori) conferiti alla trasformazione. Parimenti, dalla corrispondenza intercorsa si evince chiaramente che la Commissione ha sistematicamente addebitato alle autorità italiane di aver omesso i controlli di concordanza di cui all'articolo 28, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1535/2003.

57 Quanto ai controlli sulle rese, le autorità italiane ammettono di non aver effettuato verifiche nel corso delle campagne in questione, bensì solo in un momento successivo, a partire dai vari dati che avevano raccolto e in funzione di una soglia di resa per ettaro da esse considerata anormale, ossia 140 tonnellate per ettaro. Secondo la Repubblica italiana, tale metodo trova una «giustificazione agronomica»; di conseguenza, non vi sarebbero stati pagamenti indebiti e nessun danno ne sarebbe derivato ai Fondi di cui trattasi (v. punto 46 supra).

58 Come giustamente rilevato dalla Commissione, tale argomento equivale a sostenere, in particolare, che un sistema di controllo diverso da quello previsto dall'articolo 31, paragrafo 1, del regolamento n. 1535/2003 è altrettanto efficace.

59 Al riguardo occorre ricordare che, conformemente all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1290/2005, gli Stati membri adottano, nell'ambito della politica agricola comune, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative ed ogni altra misura necessaria per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione, in particolare allo scopo di accertare se le operazioni finanziate dal FEAGA e dal FEASR siano reali e regolari.

60 Lo Stato membro interessato non può in alcun caso sostituire i controlli prescritti dal diritto dell'Unione (nel caso di specie, dall'articolo 31 del regolamento n. 1535/2003) con altri tipi di controllo e l'obbligo incombente alla Commissione di tener conto del rischio finanziario effettivo corso dai Fondi interessati in caso di assenza di siffatti controlli non può dispensarlo dalla loro attuazione. Secondo giurisprudenza costante, quando un regolamento istituisce misure specifiche di controllo, gli Stati membri sono tenuti ad applicarle senza che sia necessario valutare la fondatezza della loro tesi secondo cui un diverso sistema di controllo sarebbe più efficace (sentenze del 22 giugno 1993, Germania/Commissione, C-54/91, Racc., EU:C:1993:258, punto 38, e del 9 settembre 2004, Grecia/Commissione, C-332/01, Racc., EU:C:2004:496, punto 62).

61 Non si può quindi ritenere che il sistema predisposto dalla Repubblica italiana sia stato validamente sostituito ai controlli richiesti dal diritto dell'Unione.

62 Come ha affermato la Commissione nelle sue memorie, detto sistema porta a verificare solo le rese pari o superiori a 140 tonnellate per ettaro. Di conseguenza, esso consente, anzitutto, di convalidare senza altre forme di controllo le rese «normali», ossia inferiori a tale soglia, senza che sia fornita la prova dell'esistenza di dette rese, e impedisce poi, anche supponendole accertate, di verificare che i pomodori così prodotti siano stati effettivamente oggetto di conferimenti a fini di trasformazione (v., in tal senso, sentenza del 5 febbraio 2015, Italia/Commissione, T-387/12, EU:T:2015:71, punto 44).

63 In applicazione puntuale della giurisprudenza citata ai precedenti punti 51 e 52, la Commissione ha perciò ritenuto che tale assenza generalizzata di controllo sulle rese esponesse il Fondo in questione a un rischio.

64 Ciò è tanto più esatto in quanto, contrariamente a quel che sostiene la Repubblica italiana, nulla la obbligava a compiere solamente a posteriori le verifiche, anziché man mano, nel corso di ciascuna campagna. Sia il paragrafo 1 che il paragrafo 2 dell'articolo 31 del regolamento n. 1535/2003 adoperano, del resto, i termini «per ciascuna campagna». E ancora, l'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 2201/96 vincola il versamento dell'aiuto all'effettivo svolgimento dei controlli in tempo reale da parte dello Stato membro interessato, enunciando che «gli Stati membri versano l'aiuto alle organizzazioni di produttori, a loro richiesta, dopo che le autorità di controllo dello Stato membro nel quale viene effettuata la trasformazione hanno constatato che i prodotti oggetto dei contratti sono stati consegnati all'industria di trasformazione» e che «l'organizzazione di produttori versa ai soci l'aiuto ricevuto e[,] nei casi in cui si applica l'articolo 3, paragrafo 3, ai produttori interessati» (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punti 46 e 47).

65 Come ricordato ai precedenti punti 52 e 53, è allo Stato membro che incombe provare che l'insufficienza dei controlli rilevata dalla Commissione non corrisponde alla realtà.

66 A tal proposito è sufficiente che la Commissione raccolga indizi seri dell'esistenza di un danno perché una rettifica finanziaria sia giustificata (v. sentenze del 7 luglio 2005, Grecia/Commissione, C-5/03, Racc., EU:C:2005:426, punto 39 e giurisprudenza ivi citata, e del 4 settembre 2009, Austria/Commissione, T-368/05, EU:T:2009:305, punto 116 e giurisprudenza ivi citata).

67 Ebbene, nel caso di specie la Repubblica italiana non nega la sistematica insufficienza dei controlli sulle rese di produzione e dei controlli di concordanza, ma obietta semplicemente che, nei fatti, il suo metodo alternativo per quanto riguarda le rese e i controlli di concordanza ha permesso di escludere qualsiasi versamento indebito. Tuttavia, da quanto precede risulta che, in caso di attestata insufficienza dei suoi controlli, lo Stato membro interessato non può farsi scudo della semplice affermazione di una mancata materializzazione del rischio e di un'assenza di danno effettivo per i Fondi interessati (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punto 50).

68 Si deve quindi dichiarare che, in linea di principio, la rettifica finanziaria controversa è fondata e che, al riguardo, l'articolo 31, paragrafo 1, del regolamento n. 1290/2005 non è stato violato. Occorre pertanto esaminare la fondatezza del metodo forfettario applicato nella decisione impugnata.

– Sulla fondatezza del ricorso al metodo forfettario

69 Si tratta, nello specifico, di determinare se, applicando una rettifica forfettaria alle spese sostenute dagli organismi riconosciuti dalla Repubblica italiana e imputate al FEAOG, sezione «Garanzia», e al FEAGA, la Commissione abbia violato l'articolo 31, paragrafo 2, del regolamento n. 1290/2005, il quale dispone che essa valuti gli importi da escludere alla luce, in particolare, dell'entità dell'inosservanza constatata, tenendo conto a tal fine del tipo e della gravità dell'infrazione nonché del danno finanziario causato all'Unione.

70 In sostanza, la Repubblica italiana ritiene che, con la decisione impugnata, la Commissione abbia violato non soltanto la disposizione menzionata al precedente punto 69, ma anche, di conseguenza, il principio di proporzionalità, giacché essa ha applicato una rettifica forfettaria alle spese che le autorità italiane avevano dichiarato, mentre, secondo queste ultime, non vi è stato alcun versamento indebito, per effetto, da un lato, del metodo di sorveglianza sulle rese superiori a 140 tonnellate per ettaro da esse adottato e applicato e, dall'altro, dei controlli incrociati effettuati per via informatica dall'organismo pagatore, i quali, a suo parere, hanno eliminato in larga misura il rischio lamentato dalla Commissione.

71 Occorre ricordare che, alla luce del documento VI/5330/97, del 23 dicembre 1997, intitolato «Linee guida per il calcolo delle conseguenze finanziarie nell'ambito della preparazione della decisione sulla liquidazione dei conti della sezione garanzia del FEAOG» (in prosieguo: il «documento VI/5330/97»), quando non è possibile valutare con precisione le perdite subite dall'Unione, la Commissione può fare ricorso a una rettifica forfettaria (v., in tal senso, sentenze del 18 settembre 2003, Regno Unito/Commissione, C-346/00, Racc., EU:C:2003:474, punto 53, e Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punto 55).

72 Nel caso di specie, la natura e la gravità delle carenze constatate dalla Commissione non consentivano di calcolare con precisione le perdite del FEAOG e del FEAGA. A titolo di esempio, la Commissione ha rilevato, senza essere contraddetta sul punto dalla Repubblica italiana, che la resa di produzione non era mai stata controllata nelle regioni italiane della Puglia e della Campania nel corso del 2008. Si trattava, quindi, come sostiene giustamente la Commissione, di errori sistemici che obbligavano quest'ultima a stimare il rischio di perdita probabile per il FEAOG e per il FEAGA e ad applicare, di conseguenza, una rettifica finanziaria forfettaria.

73 Ne deriva che gli argomenti avanzati dalla Repubblica italiana devono essere respinti e, con ciò, la prima parte del primo motivo.

Sulla seconda parte del motivo

74 La Repubblica italiana afferma, in sostanza, che la Commissione ha erroneamente fissato al 2% l'aliquota della rettifica forfettaria per quanto riguarda i controlli sulle rese, poiché le spese irregolari sarebbero infinitamente inferiori all'importo risultante dall'applicazione di tale aliquota, come la Commissione stessa avrebbe riconosciuto durante il procedimento amministrativo qualificando il rischio per i Fondi interessati come «irrilevante».

75 Essa indica, a tal proposito, che, quand'anche il ritardo nell'esecuzione delle verifiche sulle rese abbia potuto esporre a perdite potenziali il Fondo in questione, l'aliquota di rettifica forfettaria del 2% ha portato a escludere dal

finanziamento dell'Unione spese di importo nettamente superiore a quello del danno finanziario potenziale, tenuto conto sia dell'eccedenza di prodotto consegnato dai produttori di pomodori al di sopra della soglia di resa sia della quantità totale di prodotto dai medesimi conferita. Precisa che, poiché l'aliquota della rettifica forfettaria del 2% è del tutto sproporzionata e il danno, a supporto dimostrato, si è contenuto entro «una percentuale infinitamente inferiore al 2%», la Commissione ha disatteso la sua stessa interpretazione del caso di specie, quale risulta dal documento VI/5330/97.

76 La Commissione contesta gli argomenti avanzati dalla Repubblica italiana.

77 È importante anzitutto ricordare che, secondo la giurisprudenza, è allo Stato membro che incombe dimostrare che la Commissione sia incorsa in errore in merito alle conseguenze finanziarie da trarre dalle irregolarità accertate, per esempio non rispettando il principio di proporzionalità. Va precisato che la Commissione non è tenuta, al riguardo, a dimostrare l'esistenza di un danno effettivo, potendo limitarsi a presentare indizi seri in tal senso (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

78 Occorre inoltre osservare che il documento VI/5330/97 prevede, ai fini del calcolo delle spese non ammissibili, quattro categorie di rettifiche con aliquota forfettaria:

– 25% delle spese quando l'attuazione del sistema di controllo è completamente assente o gravemente carente, quando esistono indizi di irregolarità assai diffuse e di negligenza nella lotta alle prassi irregolari o fraudolente e, di conseguenza, esiste un rischio di perdite particolarmente elevato per i Fondi interessati;

– 10% delle spese quando uno o più controlli essenziali non vengono applicati o sono applicati in modo tanto carente o sporadico da risultare inefficaci ai fini della decisione sull'ammissibilità di una domanda o della prevenzione delle irregolarità e si possa quindi ragionevolmente concludere che si configura un rischio elevato di gravi perdite per i Fondi interessati;

– 5% delle spese quando vengono applicati tutti i controlli essenziali, ma non secondo il numero, la frequenza o l'intensità imposti dalla normativa e si può quindi ragionevolmente concludere che tali controlli non forniscono il livello atteso di garanzie circa la regolarità delle domande e che si configura un rischio significativo di perdite per i Fondi interessati;

– 2% delle spese quando uno Stato membro ha applicato correttamente i controlli essenziali, ma ha completamente omesso di effettuare uno o più controlli complementari e, di conseguenza, il rischio di perdite per i Fondi interessati è più debole e la gravità dell'infrazione minore.

79 Il documento VI/5330/97 prevede inoltre la possibilità di applicare un'aliquota di rettifica superiore al 25% o di escludere integralmente le spese allorché le carenze siano tanto gravi da configurare un completo inadempimento delle norme dell'Unione, rendendo così irregolari tutti i pagamenti.

80 Di conseguenza, quando uno Stato membro ha svolto correttamente i controlli essenziali, ma ha completamente tralasciato uno o più controlli complementari, è raccomandata una rettifica del 2%, tenuto conto del minor rischio di perdite per il FEAOG o il FEAGA e della minor gravità della violazione. Viceversa, quando uno Stato membro non ha rispettato il numero, la frequenza o l'intensità dei controlli imposti dalla normativa, è raccomandata una rettifica del 5%, in quanto si può ragionevolmente concludere che tali controlli non offrono il livello atteso di garanzia e di regolarità delle domande e che il rischio di perdite per il FEAOG o il FEAGA era significativo (sentenza Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punto 64).

81 Orbene, occorre nuovamente sottolineare (v. punto 56 supra) che i controlli richiesti dall'articolo 31, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1535/2003 costituiscono un elemento determinante del sistema di controllo da istituire per garantire la regolarità delle spese del FEAOG e del FEAGA. Essi consentono di verificare l'esistenza e i quantitativi effettivi di ortofrutticoli conferiti alla trasformazione e sono pertanto idonei ad attestare la regolarità delle spese sostenute dalle autorità nazionali e addebitate a detti Fondi. Com'è stato statuito nel precedente punto 63, la Commissione ha quindi potuto ragionevolmente concludere, in esito alla sua indagine, che sussisteva un rischio di perdite per questi ultimi (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punto 65).

82 L'assenza di detti controlli essenziali, il carattere sistematico e la gravità delle carenze accertate avrebbero perciò autorizzato la Commissione, segnatamente in considerazione degli orientamenti contenuti nel documento VI/5330/97, ad applicare una rettifica forfettaria del 5% o addirittura del 10% (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punto 66).

83 Ciò nondimeno, edotta dalle spiegazioni della Repubblica italiana riguardo alle modalità alternative di verifica da essa adottate e avendo constatato la loro parziale efficacia, la Commissione ha deciso di ridurre tale aliquota al 2% in riferimento alla carenza dei controlli sulle rese. Occorre, quindi, constatare che la Repubblica italiana sostiene a torto che la Commissione non ha tenuto conto del suo metodo di sorveglianza sulle rese superiori a 140 tonnellate per ettaro (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punto 67).

84 Ad ogni modo, posto che il principio di proporzionalità impone che gli atti delle istituzioni dell'Unione non eccedano i limiti di quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito, non si può contestare alla Commissione, nel caso di specie, di aver adottato un'aliquota sproporzionata applicando una rettifica forfettaria del 2% in riferimento ai controlli sulle rese (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punto 68).

85 Per quanto riguarda la posizione adottata dalla DG «Agricoltura e sviluppo rurale» in occasione della prima riunione bilaterale, consistente nel giudicare il rischio in questione come «irrilevante» per i Fondi interessati, è importante

evidenziare, anzitutto, che, tenuto conto dell'entità delle carenze rilevate dalla Commissione e illustrate nel quadro della presente sentenza, l'aliquota del 2% sembra già testimoniare clemenza (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punto 69).

86 Inoltre, trattandosi di un'analisi anteriore all'adozione della decisione impugnata, occorre rilevare che essa non incide di per sé sulla legittimità di tale decisione. Difatti, anche quando una tale analisi è collegata alla successiva adozione della decisione controversa, come avviene nella fattispecie, la riunione bilaterale costituisce solo una fase preliminare alla decisione della Commissione e il parere che la DG interessata formula in esito a una siffatta riunione non la vincola per il futuro. La DG «Agricoltura e sviluppo rurale», prima di formalizzare le sue conclusioni, può ancora consultare altri servizi della Commissione. Qualora essa riconsideri i termini del proprio precedente parere, nessun accordo si è materializzato tra le parti e lo Stato membro interessato può ancora chiedere l'avvio di una procedura di conciliazione (v., in tal senso, sentenze Regno Unito/Commissione, punto 71 supra, EU:C:2003:474, punto 69, e Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punto 70).

87 Per di più, la Repubblica italiana non può validamente lamentare la violazione da parte della Commissione della sua propria interpretazione, quale formalizzata dal documento VI/5330/97, poiché gli orientamenti contenuti in quest'ultimo non prevedono aliquote di rettifica forfettaria inferiori al 2%. Ciò indubbiamente non osta a che la Commissione, discostandosi da tali orientamenti, e non più sulla base del documento che li contiene, applichi un'aliquota di rettifica minore, ma essa non aveva nessuna ragione di farlo, poiché, come dichiarato nei precedenti punti 83 e 84, l'aliquota del 2% non viola affatto il principio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punti 71 e 72).

88 Del resto, in pratica, un'aliquota di rettifica minore corrisponderebbe più verosimilmente alla possibilità di valutare con precisione le perdite (esigue e poco numerose) subite dai Fondi interessati che all'impossibilità di procedere a una siffatta valutazione, come nel caso di specie, facendo ricorso al metodo forfettario (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punto 73).

89 Di conseguenza, occorre considerare che la Repubblica italiana, lungi dal contestare validamente l'applicazione di un'aliquota siffatta, non ha dimostrato che il rischio effettivo corso dai Fondi interessati fosse inferiore al livello di rettifica proposto dalla Commissione (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punto 74).

90 La Commissione ha dunque adottato la decisione impugnata senza violare le disposizioni dell'articolo 31, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1290/2005 (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, punto 62 supra, EU:T:2015:71, punto 75).

91 Infine, dev'essere necessariamente respinta la tesi secondo la quale, in sostanza, la rettifica forfettaria del 5% prevista per le due carenze del sistema di controllo riscontrate (v. punto 14 supra) sarebbe stata applicata in violazione dell'obbligo di motivazione. Dalle memorie della ricorrente e dai dibattiti nel corso dell'udienza su tale punto si evince, infatti, che la ricorrente, per quanto lamenti una presunta violazione dell'obbligo di motivazione nella decisione impugnata in riferimento alla rettifica forfettaria del 5%, adduce affermazioni che, se fossero provate, dimostrerebbero che detta decisione, su quest'ultimo punto, è inficiata da un'illegittimità di merito. A tal proposito occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l'obbligo di motivazione costituisce una forma sostanziale che va tenuta distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, attinente alla legittimità nel merito dell'atto controverso (sentenze del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Racc., EU:C:1998:154, punto 67, e del 22 marzo 2001, Francia/Commissione, C-17/99, Racc., EU:C:2001:178, punto 35). Inoltre, è già stato ricordato che, nel contesto dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti, la motivazione di una decisione deve essere considerata sufficiente qualora lo Stato destinatario sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione di tale decisione e fosse al corrente dei motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al FEAOG l'importo controverso (v. sentenza del 13 dicembre 2012, Grecia/Commissione, T-588/10, EU:T:2012:688, punto 120 e giurisprudenza ivi citata). Orbene, nel caso di specie, dalla corrispondenza scambiata nel corso del procedimento amministrativo emerge che la Commissione ha esposto alla Repubblica italiana i motivi per i quali riteneva infine che fosse giustificata una rettifica del 5%.

92 Occorre aggiungere che, in ogni caso, tali affermazioni, che, per ammissione della ricorrente durante l'udienza, rimettono de facto in discussione la fondatezza della rettifica forfettaria del 5%, sono già state esaminate e respinte nell'ambito della prima parte del primo motivo (v. punti da 40 a 73 supra).

93 Alla luce di tutte le considerazioni suesposte, si deve respingere la seconda parte del primo motivo nonché il primo motivo nel suo complesso.

Sui motivi secondo e terzo, vertenti sulla violazione dell'articolo 32, paragrafo 4, lettera b), del regolamento n. 1290/2005, su uno snaturamento dei fatti, sulla violazione di forme sostanziali sotto il profilo del difetto di motivazione e sulla violazione del principio di proporzionalità

94 A sostegno del secondo e del terzo motivo, che occorre esaminare congiuntamente e che riguardano la prima rettifica *tantum*, la Repubblica italiana ribadisce, in sostanza, quanto già affermato nel corso del procedimento amministrativo, vale a dire, da un lato, che le somme oggetto dell'irregolarità constatata dalle autorità italiane non apparivano nella tabella dell'allegato III in quanto la posizione debitoria iscritta in precedenza era stata oggetto di archiviazione nel 2002 in virtù della sentenza del 2001, sfavorevole all'AGEA (v. punto 24 supra). Tale sentenza – sottolineata – è stata inviata ai servizi della Commissione il 31 luglio 2002. Dall'altro lato, per quanto riguarda la pretesa

assenza di informazioni sull'esito del procedimento penale citato nell'indagine della TFR, essa riconosce che la sentenza del 2004, inviata con lettera del 10 aprile 2009, per un disguido non era mai pervenuta. Precisa, tuttavia, che tale sentenza, con la quale gli imputati sono stati assolti dal reato di truffa loro ascritto, «perché il fatto non sussiste», è stata in seguito trasmessa ai servizi della Commissione, tramite messaggio di posta elettronica del 21 agosto 2012, all'esito della procedura di conciliazione (v. punto 26 supra).

95 Nella replica, la Repubblica italiana sostiene, inoltre, che le conseguenze e gli effetti sul procedimento amministrativo di recupero che derivano dalla sentenza del 2004 risultano evidenti dalla semplice lettura della stessa. Infatti, detta sentenza ha assolto gli imputati, vale a dire il presidente della cooperativa agricola Castello Acquaro e uno dei membri del suo consiglio di amministrazione, dal reato di truffa loro ascritto e ha accertato l'«osservanza delle prescrizioni vigenti» e l'«effettività delle operazioni», il che equivale a riconoscere l'effettiva spettanza del contributo. In tali circostanze, la Repubblica italiana afferma che è evidente che l'autorità amministrativa italiana non poteva procedere al recupero di alcunché, essendo stata definitivamente accertata con la sentenza del 2004 l'assenza di irregolarità.

96 A suo avviso, da tutti questi elementi risulta che non sussisteva alcuna irregolarità da segnalare né alcun obbligo di inserimento nella tabella dell'allegato III del regolamento n. 885/2006.

97 La Repubblica italiana aggiunge che, ad ogni modo, a fronte dell'avvenuta dimostrazione, nelle sentenze del 2001 e del 2004, che l'aiuto era stato legittimamente versato al beneficiario, l'eventuale intempestivo o omesso invio di tali due sentenze non può giustificare una rettifica finanziaria del 100% dell'importo totale dell'aiuto corrisposto. Secondo la Repubblica italiana, è palese che una rettifica del genere è del tutto sproporzionata e irragionevole.

98 La Commissione contesta la fondatezza di tali motivi.

99 In via preliminare, occorre rilevare che l'atto introduttivo del giudizio contiene riferimenti espliciti alle censure vertenti, da un lato, sulla violazione del principio di proporzionalità e, dall'altro, sulla violazione delle forme sostanziali sotto il profilo del difetto di motivazione. Tuttavia, a sostegno di tali censure non è stata avanzata nessuna argomentazione specifica, chiara e coerente, tale da consentire di dimostrare le ragioni della pretesa violazione tanto del principio di proporzionalità quanto delle forme sostanziali.

100 Rispetto al presunto difetto di motivazione, infatti, la Repubblica italiana si limita a indicare nell'atto introduttivo che «[l]a rettifica finanziaria di [EUR] 1 460 976,88 decisa dalla Commissione appare (...) illegittima e non motivata». Rispetto alla presunta violazione del principio di proporzionalità, invece, si limita ad affermare che, a fronte dell'avvenuta dimostrazione, nelle sentenze del 2001 e del 2004, che l'aiuto era stato legittimamente versato al beneficiario, l'eventuale intempestivo o omesso invio di tali due sentenze non può giustificare una rettifica finanziaria del 100% dell'importo totale dell'aiuto corrisposto, sicché risulta palese che una rettifica del genere è del tutto sproporzionata e irragionevole (v. punto 97 supra).

101 Di conseguenza, tali censure, quali formulate nell'atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 22 settembre 2014, devono essere respinte in quanto irricevibili ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura del Tribunale del 2 maggio 1991. Ad ogni modo, come emerge dalle considerazioni che seguono, relative all'esame della rettifica finanziaria, è giocoforza constatare che la decisione impugnata è debitamente motivata su tale punto.

102 Per quanto attiene alle altre censure dedotte dalla Repubblica italiana a sostegno dei motivi secondo e terzo, esse devono essere respinte in quanto infondate.

103 In via preliminare, occorre ricordare che, al punto 19.1.3 della relazione di sintesi, intitolato «Posizione della Commissione prima della conciliazione», la Commissione ha affermato, in particolare, quanto segue:

«(3) [La TFR] ha concluso che il recupero era ancora in atto perché si stava svolgendo un procedimento penale nel quale l'AGEA si era costituita parte civile (...)

Sebbene il caso fosse ancora nella fase contenziosa del recupero, era importante riportarlo debitamente dal 2006 nella tabella ex allegato III (...). Le autorità italiane non hanno mai riportato il caso nella tabella ex allegato III.

Nella presente indagine le autorità italiane non hanno fornito informazioni sull'esito del procedimento penale riferito dalla TFR. Nonostante la richiesta della Commissione, le autorità italiane non hanno trasmesso copia della sentenza che dichiarava l'inesistenza del pagamento. Pertanto, non vi sono prove per giustificare la mancata comunicazione del caso nella tabella ex allegato III».

104 Preso atto del parere dell'organo di conciliazione, il quale lamentava, in sostanza, il fatto che le autorità italiane non avessero portato a conoscenza della Commissione la sentenza del 2004, impedendo così a quest'ultima di esaminarla ed eventualmente di tenerne conto, la Commissione ha concluso, al punto 19.1.5 della relazione di sintesi, intitolato «Posizione finale della Commissione», quanto segue:

«I servizi della [Commissione] hanno mantenuto la propria posizione (...) secondo cui le autorità italiane non hanno soddisfatto appieno le regole relative al sistema di gestione del debito e alla comunicazione delle irregolarità nella tabella ex allegato III del regolamento (...) n. 885/2006 (...)».

105 Al fine di dimostrare la violazione dell'articolo 32, paragrafo 4, lettera b), del regolamento n. 1290/2005 nonché lo snaturamento dei fatti, la Repubblica italiana adduce, in sostanza, da un lato, di aver fornito alla Commissione le sentenze del 2001 e del 2004, che avrebbero dimostrato chiaramente che l'aiuto era stato legittimamente versato al beneficiario, e, dall'altro, che dalla sentenza del 2004 si evinceva chiaramente che non sussisteva alcun obbligo di

inserimento nella tabella dell'allegato III del regolamento n. 885/2006 avendo tale sentenza accertato definitivamente l'assenza di irregolarità (v. punti 94 e 96 supra).

106 In primo luogo, per quanto riguarda l'argomento secondo il quale la Repubblica italiana ha fornito le sentenze del 2001 e del 2004, va rilevato anzitutto che la Commissione non sostiene che tali sentenze non siano mai state fornite, bensì, in sostanza, che la sentenza del 2004, relativa all'archiviazione del procedimento penale, è stata prodotta tardivamente.

107 Nella fattispecie, occorre sottolineare che la Commissione, se è vero che disponeva della sentenza del 2001 al momento della comunicazione formale dell'8 marzo 2012, contrariamente a quanto lascia intendere il testo di detta comunicazione, non disponeva, tuttavia, in tale fase del procedimento, della sentenza del 2004, come evidenziato dall'organo di conciliazione e dalla medesima Commissione. La sentenza del 2004, sulla quale fa leva la Repubblica italiana per affermare che l'autorità amministrativa italiana non poteva procedere al recupero di alcunché, in quanto detta sentenza accertava definitivamente l'assenza di irregolarità (v. punto 94 supra), è stata infatti ricevuta dalla Commissione solo il 21 agosto 2012, vale a dire sei anni dopo la liquidazione dell'esercizio del 2006.

108 Di conseguenza, come sottolinea la Commissione, la sola sentenza di cui disponeva nel caso IT/1995/056 era quella del 2001, dalla quale risultava che il procedimento penale era ancora pendente, motivo per il quale la Commissione ha ritenuto che il procedimento di recupero non potesse essere considerato chiuso.

109 Alla luce di quanto suesposto, non si può validamente contestare alla Commissione di aver constatato nel corso del procedimento amministrativo, segnatamente prima della procedura di conciliazione, che la Repubblica italiana non aveva fornito alcuna informazione in merito all'esito del procedimento penale citato nell'indagine della TFR.

110 In secondo luogo, occorre respingere l'argomento secondo il quale dalla sentenza del 2004 si evincerebbe con chiarezza che, avendo la stessa accertato definitivamente l'assenza di irregolarità, non sussisteva alcun obbligo di inserimento nella tabella dell'allegato III del regolamento n. 885/2006 (v. punto 105 supra).

111 Da un lato, si deve rilevare che la Repubblica italiana si è limitata a trasmettere una semplice copia di tale sentenza con il messaggio di posta elettronica del 21 agosto 2012, il quale era relativo a un altro caso, specificando che si trattava di «motivi aggiunti non emersi (...) in sede di contraddittorio nell'ambito dell'indagine in oggetto».

112 Dall'altro lato, è giocoforza constatare, al pari della Commissione, che il tenore della sentenza del 2004 non consente di concludere per l'assenza di irregolarità amministrative né per l'impossibilità di recupero delle somme che sarebbero state pagate indebitamente. Detta sentenza, infatti, si limita a indicare, per quanto riguarda il caso IT/1995/056, che «il fatto non sussiste», nel caso in esame il fatto all'origine dell'imputazione del reato di truffa in capo al presidente e a uno dei membri del consiglio di amministrazione della cooperativa agricola Castello Acquaro. Occorre inoltre rilevare, al pari della Commissione, che la circostanza di aver beneficiato di un'assoluzione da detto reato di truffa non significa punto che non possano essere state commesse irregolarità amministrative.

113 Dalle considerazioni che precedono risulta che la Repubblica italiana non ha dedotto alcun argomento idoneo a dimostrare che la Commissione abbia violato l'articolo 32, paragrafo 4, lettera b), del regolamento n. 1290/2005 o snaturato i fatti.

114 Pertanto, i motivi secondo e terzo del ricorso devono essere respinti in quanto in parte irricevibili e in parte infondati.

Sul quarto motivo, vertente sullo snaturamento dei fatti, nonché sulla violazione, rispettivamente, dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE, del principio dell'autorità di cosa giudicata, dell'articolo 32, paragrafo 8, lettera b), del regolamento n. 1290/2005 e del principio di proporzionalità

115 A sostegno del quarto motivo, attinente alla seconda rettifica una tantum, la Repubblica italiana, dopo aver ricordato la formulazione dell'articolo 32, paragrafo 8, lettera b), del regolamento n. 1290/2005, che, a suo avviso, è alla base della rettifica finanziaria nel caso di specie, ribadisce, in sostanza, quanto indicato durante il procedimento amministrativo, ossia che il caso IT/1996/188 è stato archiviato dalle autorità italiane immediatamente dopo l'indagine della TFR, a seguito della sentenza del 1996 che concludeva per l'insufficienza di prove in merito ai pagamenti indebiti.

116 Orbene, la Repubblica italiana contesta, in sostanza, alla TFR di non aver preso in considerazione la sentenza del 1996 e di non aver spiegato le ragioni per le quali non l'ha ritenuta valida ai fini della chiusura del caso. Peraltro, essa contesta alla Commissione di aver rilevato nella sua relazione di sintesi, da un lato, che «[la sentenza del 1996] non costituiva una giustificazione per la rettifica negativa dell'importo del debito riportata nella tabella ex allegato [III]» e, dall'altro, che «il recupero era ancora in corso perché il 28.11.2005 era stato emanato l'ordine di recupero sulla base della sentenza [del Tribunale di Foggia del 2004] [e che,] nonostante la richiesta della DG ["Agricoltura e sviluppo rurale"], le autorità italiane non [avevano] fornito informazioni sul seguito riservato all'ordine di recupero».

117 Aggiunge, inoltre, in sostanza, che, a fronte della dimostrazione, nella sentenza del 1996 e in quella del Tribunale di Foggia del 2007, della regolarità dell'aiuto, l'eventuale intempestivo o omesso invio dei documenti richiesti dalla Commissione non poteva giustificare una rettifica finanziaria del 100% dell'importo totale dell'aiuto corrisposto. Secondo la Repubblica italiana, è palese che una rettifica del genere è del tutto sproporzionata e irragionevole.

118 La Commissione contesta la fondatezza di tale motivo, adducendo, in primo luogo, che la Repubblica italiana si riferisce erroneamente, nell'ambito dello stesso, all'articolo 32, paragrafo 8, lettera b), del regolamento n. 1290/2005, mentre la rettifica finanziaria contestata è fondata sulla violazione dell'articolo 32, paragrafo 8, lettera a), di tale medesimo regolamento. In secondo luogo, precisa di non aver messo in dubbio né la portata né il valore delle sentenze dei tribunali italiani, ma mette in evidenza il fatto che, nonostante l'ordine di recupero basato sulla sentenza del

Tribunale di Foggia del 2004, le autorità italiane non avevano fornito informazioni sul seguito riservato allo stesso. Sostiene che la sentenza del 1996 non poteva quindi giustificare la chiusura del caso, poiché questo era ancora in corso in ragione dell'ordine di recupero emesso dalle autorità italiane sulla base di un'altra sentenza. Infine, in terzo luogo, sottolinea che la sentenza del Tribunale di Foggia del 2007, che ha assolto gli imputati dal reato loro ascritto per intervenuta prescrizione, non fornisce la prova della legittimità dell'aiuto, ma dimostra al massimo che le autorità italiane non hanno fatto quanto necessario nel termine impartito dalla legislazione nazionale per procedere al riconoscimento di un'infrazione penale, riconoscimento che avrebbe facilitato il recupero amministrativo.

119 Si deve rilevare, anzitutto, che, a sostegno di tale motivo, la Repubblica italiana argomenta nel senso che la Commissione avrebbe ritenuto erroneamente che la sentenza del 1996 non potesse giustificare la chiusura del caso. Orbene, tale argomentazione non può che essere respinta, essendo del tutto priva di rilevanza e di fondamento.

120 Al riguardo è sufficiente osservare, al pari della Commissione e contrariamente alla Repubblica italiana nel suo ricorso, che la seconda rettifica un tantum non era fondata su una violazione dell'articolo 32, paragrafo 8, lettera b), del regolamento n. 1290/2005, ossia sul fatto che la Commissione ritenesse che la spiegazione fornita dallo Stato membro non fosse sufficiente a giustificare la sua decisione di interrompere la procedura di recupero. Invero, nel corso del procedimento amministrativo, la Commissione ha sempre contestato la negligenza dell'amministrazione nel recupero, vale a dire una violazione dell'articolo 32, paragrafo 8, lettera a), del regolamento n. 1290/2005, come del resto riconosce la stessa Repubblica italiana nella replica.

121 Occorre rilevare che il ricorso contiene anche riferimenti espliciti alle censure relative alla violazione dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE e del principio dell'autorità di cosa giudicata, allo snaturamento dei fatti e alla violazione del principio di proporzionalità. Tuttavia, a sostegno di dette censure non è stata avanzata nessuna argomentazione specifica, chiara e coerente, tale da consentire, da un lato, di dimostrare le ragioni della pretesa violazione di tali principi e di tale disposizione e, dall'altro, al Tribunale di valutarne la fondatezza.

122 Di conseguenza, tali censure devono, in ogni caso, essere respinte in quanto irricevibili ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura del 2 maggio 1991.

123 Aggiungasi che, per quanto riguarda le censure relative al difetto di motivazione e allo snaturamento dei fatti, esse sono in ogni caso infondate.

124 In primo luogo, per quanto riguarda il riferimento a una presunta insufficienza di motivazione della decisione impugnata, si deve rilevare che la Repubblica italiana parte dalla premessa errata secondo la quale la decisione di imporre la seconda rettifica un tantum dipenderebbe dal fatto che la sentenza del 1996 «non costituiva una giustificazione per la rettifica negativa dell'importo del debito riportata nella tabella ex allegato [III]». Ebbene, nel caso di specie non è accaduto niente del genere.

125 Occorre ricordare che, al punto 19.1.3 della relazione di sintesi, intitolato «Posizione della Commissione prima della conciliazione», la Commissione ha affermato, in particolare, quanto segue:

«(4) Il caso IT/1996/188 è stato chiuso dalle autorità nazionali subito dopo la verifica della TFR, a seguito [della sentenza del] 1996, dato che la commissione aveva dichiarato che non vi erano sufficienti prove di pagamenti indebiti.

Nell'ottobre 1996 [detta] sentenza aveva concluso che non esisteva alcun debito[,] dato che le prove addotte dalla Guardia di finanza non erano sufficienti per dimostrare l'esistenza di fatture false. Ciononostante, le autorità avevano emanato un ordine di recupero e avevano trattenuto pagamenti per [EUR] 40 000 a garanzia dell'azione di recupero.

Inoltre, il caso era stato incluso nell'indagine IR/2003/5/IT nella quale la TFR aveva concluso che il recupero era ancora in corso perché il 28.11.2005 era stato emanato un ordine di recupero sulla base della sentenza [del Tribunale di Foggia del 2004]. Nonostante la richiesta della DG [“Agricoltura e sviluppo rurale”], le autorità italiane non hanno fornito informazioni sul seguito riservato all'ordine di recupero. Inoltre, la TFR aveva concluso che la sentenza (...) del 1996 non costituiva una giustificazione per la rettifica negativa dell'importo del debito riportata nella tabella ex allegato III.

Si propone, quindi, una rettifica finanziaria ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 8, lettera a), del regolamento (...) n. 1290/2005 per il debito accertato dalla TFR (...) pari a [EUR] 2 362 005,73».

126 Dal passaggio della relazione di sintesi testé riportato risulta chiaramente che non è stata la validità o la portata della sentenza del 1996 che ha indotto la Commissione a imporre la seconda rettifica un tantum, bensì la circostanza, da un lato, che, nonostante la sentenza del 1996, le autorità italiane avessero emesso un ordine di recupero e trattenuto pagamenti per EUR 40 000 a garanzia dell'azione di recupero e, dall'altro, che la TFR avesse concluso che il recupero era ancora in corso, poiché il 28 novembre 2005 era stato emanato un ordine di recupero sulla base della sentenza del Tribunale di Foggia del 2004.

127 In secondo luogo, non può che essere respinto l'argomento secondo cui, in sostanza, la Commissione avrebbe concluso erroneamente nella relazione di sintesi che la Repubblica italiana non aveva fornito informazioni sul seguito riservato all'ordine di recupero, anche supponendo che tale argomento vada interpretato come volto a dimostrare uno snaturamento dei fatti.

128 Da un lato, il passaggio della relazione di sintesi che la Repubblica italiana critica si riferisce alla posizione della Commissione prima della procedura di conciliazione. Orbene, è pacifico che, in tale fase del procedimento, la Commissione non disponeva della sentenza del Tribunale di Foggia del 2007, come hanno evidenziato l'organo di conciliazione e la stessa Commissione. Tale sentenza è stata infatti ricevuta dalla Commissione, con messaggio di posta elettronica, solo il 21 agosto 2012.

129 Non si può pertanto validamente contestare alla Commissione di aver constatato nel corso del procedimento amministrativo, segnatamente prima della procedura di conciliazione, che la Repubblica italiana non aveva fornito alcuna informazione sul seguito riservato all'ordine di recupero.

130 Dall'altro lato, occorre aggiungere, come rilevato giustamente dalla Commissione, che la sentenza del Tribunale di Foggia del 2007 non può essere interpretata come recante dimostrazione dell'assenza di irregolarità. Difatti, indipendentemente dalla circostanza che la Repubblica italiana si sia limitata a trasmettere una semplice copia di detta sentenza mediante il messaggio di posta elettronica del 21 agosto 2012, senza fornire alcuna spiegazione, il fatto che gli imputati siano stati assolti dal reato loro ascritto, per intervenuta prescrizione, non significa punto che non possano essere state commesse irregolarità amministrative (v. punto 112 supra).

131 Dalle considerazioni che precedono risulta che il quarto motivo del ricorso dev'essere respinto e, pertanto, che dev'essere respinto il ricorso nel suo complesso.

Sulle spese

132 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Repubblica italiana, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Nona Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

(Omissis)