

Esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

Trib. primo grado UE, Sez. IV 18 gennaio 2023, in causa T-33/21 - Gervasoni, pres.; Madise, est. - Romania c. Commissione europea.

Agricoltura e foreste - FEAGA e FEASR - Spese escluse dal finanziamento - Spese effettuate dalla Romania - Programma nazionale di sviluppo rurale 2007-2013 - Metodi di calcolo delle aliquote di sostegno relative alla sottomisura «1a» della misura 215 - Pagamenti per il benessere dei «suini da ingrasso» e delle «scrofette» - Aumento di almeno il 10% dello spazio disponibile assegnato ad ogni animale - Obbligo di motivazione - Legittimo affidamento- Certezza del diritto- Qualificazione giuridica dei fatti - Articolo 12, paragrafi 6 e 7, del regolamento delegato (UE) n. 907/2014 - Orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie nel quadro delle procedure di verifica di conformità e di liquidazione finanziaria dei conti.

(Omissis)

Sentenza

1 Con il suo ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, la Romania chiede l'annullamento della decisione di esecuzione (UE) 2020/1734 della Commissione, del 18 novembre 2020, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2020, L 390, pag. 10), nella parte in cui esclude alcune spese sostenute dalla Romania per gli esercizi dal 2017 al 2019 per un importo di EUR 18 717 475,08 (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Fatti

2 Con decisione C(2008) 3831, del 16 luglio 2008, la Commissione europea ha approvato il programma nazionale di sviluppo rurale della Romania per il periodo 2007-2013 (in prosieguo: il «PNSR 2007-2013»).

3 Il 14 settembre 2011 il Ministero rumeno dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale ha trasmesso alla Commissione una domanda di revisione del PNSR 2007-2013, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2006, L 368, pag. 15). Una delle modifiche proposte era l'introduzione della misura 215 – Pagamenti per il benessere degli animali (in prosieguo: la «misura 215»). A titolo di tale misura, erano stati previsti pagamenti compensativi per le perdite di reddito e per i costi aggiuntivi sostenuti dagli agricoltori allevatori di pollame e di suini che, conformemente al PNSR 2007-2013, avrebbero volontariamente assunto l'attuazione di talune norme in materia di benessere degli animali. L'aiuto era concesso nell'ambito di impegni pluriennali assunti dagli agricoltori per un periodo minimo di cinque anni.

4 Con lettera ARES(2011) 1344895, del 13 dicembre 2011, la Commissione ha comunicato alla Romania di aver ricevuto e analizzato la proposta di modifica del PNSR 2007-2013. Essa ha precisato che, allo stato, la proposta di modifica non era accettabile e ha chiesto chiarimenti. Per quanto riguarda, in particolare, la misura 215, la Commissione ha fatto riferimento, in particolare, ai metodi di calcolo delle aliquote di sostegno relative alla misura 215 richiedendo rettifiche.

5 Il 22 marzo 2012 le autorità rumene hanno caricato nel sistema di gestione dei fondi dell'Unione SFC2007 i metodi di calcolo riveduti.

6 Con lettera ARES(2012) 411175, del 4 aprile 2012, la Commissione ha dato il suo consenso per la settima modifica del PNSR 2007-2013, ivi compreso per la misura 215. Secondo tale lettera, «[i] servizi della Commissione [avevano] analizzato le modifiche proposte» e avevano ritenuto che tali «modifiche rispett[assero] le disposizioni pertinenti del regolamento [(CE)] n. 1698/2005 [del Consiglio, del 20 settembre 2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2005, L 277, pag. 1)] e del regolamento n. 1974/2006» e che, «[d]i conseguenza, le proposte [erano] accettate».

7 Con la decisione di esecuzione C(2012) 3529 final della Commissione, del 25 maggio 2012, il PNSR 2007-2013 è



stato modificato ed è stata introdotta la misura 215.

8 Dal 18 al 29 maggio 2015, la Corte dei conti europea ha effettuato una missione di audit in Romania e ha constatato errori concernenti i pagamenti effettuati in applicazione della misura 215. Secondo le sue constatazioni preliminari, notificate alle autorità rumene il 18 settembre 2015, erano stati individuati errori nel metodo di calcolo dei pagamenti compensativi a titolo delle diverse sottomisure della misura 215. Tali errori avrebbero dato luogo alla concessione di una sovracompensazione agli agricoltori e, di conseguenza, a una violazione dell'articolo 40 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2005, L 277, pag. 1). Tra le sottomisure della misura 215 interessate dalle constatazioni della Corte dei conti figurava la sottomisura «1a»: «suini da ingrasso», «scrofette» e «scrofe» – Aumento di almeno il 10% dello spazio disponibile assegnato ad ogni animale (per quanto riguarda unicamente i «suini da ingrasso» e le «scrofette») (in prosieguo: la «sottomisura controversa»).

9 Con lettera n. 493, del 7 gennaio 2016, e con lettera E7324, del 24 marzo 2016, le autorità rumene hanno chiesto il sostegno della Commissione al fine di individuare una soluzione e hanno segnalato che il PNSR 2007-2013 non poteva più essere modificato al momento delle constatazioni della Corte dei conti, vale a dire al 18 settembre 2015.

10 Con lettera del 25 gennaio 2016, la Corte dei conti ha concluso, in particolare, per l'inammissibilità delle spese relative alla sottomisura controversa, in quanto il metodo di calcolo delle aliquote di sostegno applicate era errato.

11 Dopo aver analizzato le constatazioni della Corte dei conti e le risposte delle autorità rumene, la Commissione ha deciso di lanciare un primo audit amministrativo, con il riferimento RD 2/2016/031/RO, concernente la misura 215 relativa al benessere degli animali in Romania per gli esercizi dal 2014 al 2016 (in prosieguo: il «primo audit»).

12 Con lettera ARES(2016) 1403661, del 21 marzo 2016, la Commissione ha considerato che i pagamenti relativi in particolare alla sottomisura controversa contenevano errori sistemici e non erano conformi all'articolo 40, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005. Essa ha chiesto alle autorità rumene di fornire ulteriori informazioni riguardo, in particolare, a tale sottomisura. Infatti, sulla base delle informazioni di cui disponeva, un controllo essenziale risultava assente e i pagamenti effettuati a titolo di detta sottomisura sembravano caratterizzati da irregolarità diffuse idonee a rendere le spese corrispondenti inammissibili al finanziamento dell'Unione.

13 Con lettera ARES(2017) 1331659, del 14 marzo 2017, la Commissione ha chiesto alle autorità rumene di procedere ad un nuovo calcolo dei tassi di pagamento e ha proposto l'applicazione di una rettifica finanziaria per gli esercizi dal 2014 al 2016. Più precisamente, essa ha proposto, in particolare, l'applicazione di una rettifica finanziaria forfettaria del 25% delle spese risultanti dai pagamenti compensativi effettuati dall'organismo rumeno riconosciuto, a titolo della sottomisura controversa e rettifiche calcolate in modo puntuale per le spese effettuate a titolo delle sottomisure diverse dalla sottomisura controversa.

14 Le autorità rumene hanno avviato una procedura di conciliazione con il riferimento 17/RO/796 (in prosieguo: la «procedura 17/RO/796») per un importo di EUR 28 087 745,37 relativo ai pagamenti effettuati nell'ambito della sottomisura controversa, durante gli esercizi dal 2014 al 2016.

15 Nella sua relazione presentata nell'ambito della procedura 17/RO/796, contenuta nella sua lettera ARES(2017) 4685136, del 26 settembre 2017, l'organo di conciliazione è giunto alla conclusione che una rettifica forfettaria del 25% era ingiustificata, in quanto, in particolare, le circostanze del caso di specie non consentivano di ritenere che un controllo essenziale fosse assente (v. punto 12 supra), e ha espresso dubbi riguardo all'applicazione di una rettifica per il periodo anteriore alla data di notifica delle constatazioni preliminari della missione di audit effettuata dalla Corte dei conti.

16 Nella sua posizione finale, contenuta nella lettera ARES(2018) 1348956, del 12 marzo 2018, nonché nella relazione di sintesi ARES(2018) 2487854, del 16 maggio 2018, la Commissione, in particolare, ha confermato la sua conclusione secondo la quale i pagamenti effettuati a titolo della sottomisura controversa violavano l'articolo 40, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005.

17 Il 13 giugno 2018 la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2018/873, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2018, L 152, pag. 29). Con tale decisione, la Commissione ha applicato in particolare alla Romania una rettifica finanziaria forfettaria del 25% corrispondente ad un importo di EUR 13 184 846,61 per gli esercizi finanziari 2015 e 2016, a motivo della sovrastima dell'importo dei pagamenti effettuati dall'organismo rumeno riconosciuto a titolo della sottomisura controversa, soggetta al sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

18 La Romania ha proposto un ricorso diretto all'annullamento parziale della decisione di esecuzione 2018/873. Tale ricorso è stato respinto in quanto irricevibile a motivo della sua tardività con ordinanza del 30 aprile 2019, Romania/Commissione (T-530/18, EU:T:2019:269). L'impugnazione proposta dalla Romania avverso detta ordinanza è stata respinta con sentenza del 10 settembre 2020, Romania/Commissione (C-498/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:686).

19 Dopo la chiusura dell'esercizio 2016, la Commissione ha effettuato un nuovo audit, con il riferimento RD 2/2018/031/RO, che ha riguardato gli esercizi dal 2017 al 2019 (in prosieguo: la «secondo audit»). Considerando che le autorità rumene avevano violato l'articolo 40, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005, la Commissione ha

segnatamente proposto di escludere dal finanziamento del FEASR l'importo di EUR 18 717 475,08 corrispondente a una rettifica finanziaria forfettaria del 25% delle spese effettuate a titolo della sottomisura controversa del PNSR 2007-2013. Per quanto riguarda tale sottomisura che prevede pagamenti compensativi per gli allevatori di «suini da ingrasso», all'aliquota di sostegno di EUR 41,40 per unità di bestiame adulto (UBA), di «scrofette», all'aliquota di sostegno di EUR 165 per UBA e di «scrofe», all'aliquota di sostegno di EUR 23,30 per UBA, la Commissione ha rilevato gli stessi errori rilevati in occasione del primo audit. Più precisamente, secondo la Commissione, i tassi di pagamento per le categorie «suini da ingrasso» e «scrofette» erano sovrastimati, dato che i risparmi di foraggio non tenevano conto dell'aumento effettivo del peso degli animali e che il prezzo di entrata iniziale degli animali non allevati non era stato detratto. In applicazione dell'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU 2013, L 347 pag. 549), la Commissione ha quindi sospeso sistematicamente il 25% di tutti gli importi richiesti dalle autorità rumene per la sottomisura controversa.

20 Con lettera n. 545, del 9 luglio 2018, le autorità rumene hanno fornito ulteriori informazioni riguardanti, in particolare, le modalità utilizzate per effettuare i pagamenti compensativi nell'ambito della misura 215 e, ancora una volta, hanno comunicato alla Commissione l'impossibilità oggettiva di modificare il PNSR 2007-2013. Dette autorità hanno altresì informato la Commissione che i beneficiari che avevano ricevuto pagamenti compensativi inferiori a quelli previsti dagli impegni assunti in applicazione della misura 215 del PNSR 2007-2013 avevano proposto ricorsi dinanzi ai giudici nazionali.

21 Con lettera ARES(2018) 638947, del 12 dicembre 2018, la Commissione ha chiesto chiarimenti alle autorità rumene e ha trasmesso loro il verbale di una riunione bilaterale del 20 novembre 2018. Le autorità rumene hanno risposto con lettera n. 241040, dell'8 gennaio 2019, e con lettera n. 133, del 12 febbraio 2019, chiedendo, in particolare, chiarimenti in merito alla modalità di revisione del PNSR 2007-2013, per il motivo che, a loro avviso, per modificare i tassi di pagamento relativi alla sottomisura controversa, era necessario modificare detto programma e il termine per farlo era scaduto al momento della notifica delle constatazioni della Corte dei conti.

22 Con lettera ARES(2019) 1368242, del 28 febbraio 2019, la Commissione ha indicato che il PNSR 2007-2013 non poteva più essere oggetto di revisione, ma che avrebbe potuto accettare, in linea di principio, che le modifiche dell'importo dei pagamenti relativi alla misura 215 fossero riflesse in un emendamento al programma nazionale di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020.

23 A seguito di discussioni e di scambi di informazioni tra le autorità rumene e la Commissione, quest'ultima, con lettera ARES(2019) 5096803, del 5 agosto 2019, ha notificato alla Romania la sua proposta di escludere dal finanziamento dell'Unione l'importo di EUR 18 717 475,08, che rappresentava una rettifica forfettaria del 25% delle spese effettuate a titolo della sottomisura controversa, per gli esercizi dal 2017 al 2019. In detta lettera, la Commissione ha precisato che, conformemente all'articolo 12, paragrafo 7, lettera c), del regolamento delegato (UE) n. 907/2014, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento n. 1306/2013 per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro (GU 2014, L 255, pag. 18), sussisteva un rischio più elevato di perdite per il bilancio dell'Unione, in quanto si poteva ragionevolmente presumere che la libertà di presentare impunemente domande irregolari potesse comportare danni finanziari eccezionalmente elevati per il bilancio dell'Unione. Secondo la Commissione, la Romania aveva commesso «diffuse irregolarità», ai sensi del punto 3.2.5 degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie nel quadro delle procedure di verifica di conformità e di liquidazione finanziaria dei conti, quali figurano nella comunicazione della Commissione C(2015) 3675 final, dell'8 giugno 2015 (in prosieguo: gli «orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie»), che giustificavano l'applicazione di un tasso di rettifica pari al 25%.

24 Con lettera n. 662, dell'11 settembre 2019, le autorità rumene hanno segnalato che la soluzione proposta dalla Commissione, menzionata al precedente punto 22, era inapplicabile. Esse hanno quindi avviato nuovamente una procedura di conciliazione, con il riferimento 19/RO/856, per quanto riguardava l'importo di EUR 18 717 475,08 (in prosieguo: la «procedura 19/RO/856»).

25 Nella sua relazione presentata nell'ambito della procedura 19/RO/856, contenuta nella sua lettera ARES(2019) 7587324, del 10 dicembre 2019, l'organo di conciliazione ha constatato che una conciliazione non era possibile e ha in particolare affermato che non era convinto che gli elementi presi in considerazione nel procedimento di cui trattasi rientrassero nella nozione di «irregolarità» ai sensi degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie (v. punto 23 supra).

26 Con lettera ARES(2020) 2031991, del 14 aprile 2020, contenente la sua posizione definitiva, e con la sua relazione di sintesi ARES(2020) 5780976, del 22 ottobre 2020, la Commissione ha concluso che i pagamenti effettuati a titolo della sottomisura controversa violavano l'articolo 40, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005. Essa ha così indicato che l'importo di EUR 18 717 475,08, corrispondente al 25% delle spese relative a tale sottomisura, doveva essere escluso dal finanziamento dell'Unione.

27 Il 18 novembre 2020 la Commissione ha adottato la decisione impugnata, e ha segnatamente applicato alla Romania

una rettifica finanziaria forfettaria in forza della quale il 25% delle spese sostenute dall'organismo pagatore rumeno riconosciuto e dichiarate nell'ambito del FEASR, per un importo di EUR 18 717 475,08, erano escluse a motivo della sovrastima dell'importo dei pagamenti compensativi effettuati a titolo della sottomisura controversa, durante gli esercizi dal 2017 al 2019.

Conclusioni delle parti

28 La Romania chiede che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata nella parte in cui esclude le spese sostenute dall'organismo pagatore rumeno riconosciuto, a titolo del FEASR, in applicazione della sottomisura controversa per gli esercizi dal 2017 al 2019, per un importo pari a EUR 18 717 475,08;

- condannare la Commissione alle spese.

29 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;

- condannare la Romania alle spese.

In diritto

30 A sostegno del ricorso, la Romania deduce, in sostanza, due motivi. Il primo motivo verte sull'esercizio inappropriato della competenza della Commissione a escludere talune spese dal finanziamento dell'Unione sul fondamento dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013 e include sei censure. Il secondo motivo verte su una violazione dell'obbligo di motivazione.

31 Occorre analizzare anzitutto il secondo motivo.

32 Inoltre, va osservato che, nell'ambito del secondo motivo, la Romania fa altresì valere che la Commissione è incorsa in un errore di diritto. Poiché un argomento identico è stato sollevato anche nell'ambito della terza censura del primo motivo, occorre fornirvi una risposta in sede di esame di tale motivo e della corrispondente censura.

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione

33 La Romania fa valere che la Commissione non spiega le ragioni per le quali essa ha escluso l'importo totale di EUR 18 717 475,08 dal finanziamento di talune spese effettuate nell'ambito del FEASR per gli esercizi dal 2017 al 2019.

34 Secondo la Romania, la Commissione non ha sufficientemente spiegato perché una metodologia di calcolo asseritamente errata costituisca una situazione rientrante nelle ipotesi previste all'articolo 12, paragrafi 6 e 7, del regolamento delegato n. 907/2014, ossia un'irregolarità, ai sensi degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie. Peraltro, la Commissione non avrebbe invocato l'ipotesi di negligenza nella prevenzione delle pratiche irregolari o fraudolente al fine di giustificare l'applicazione di una rettifica forfettaria del 25% delle spese e non avrebbe neppure giustificato la sua posizione oscillante per quanto riguarda la qualificazione giuridica di una metodologia di calcolo asseritamente errata (v. punti 12, 15, 23 e 25 supra). Il cambiamento della terminologia utilizzata dalla Commissione per giustificare l'applicazione di una rettifica forfettaria ostacolerebbe gli sforzi compiuti dalle autorità rumene per comprendere i motivi su cui si fonda la decisione impugnata.

35 La Commissione contesta gli argomenti della Romania.

36 Occorre ricordare che l'obbligo di motivazione previsto all'articolo 296 TFUE costituisce una formalità sostanziale che deve essere distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, la quale attiene alla legittimità nel merito dell'atto controverso. Sotto tale profilo, la motivazione deve essere adeguata alla natura dell'atto in questione e deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo (v. sentenza del 16 febbraio 2017, Romania/Commissione, T-145/15, EU:T:2017:86, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

37 In particolare, l'obbligo di motivare un atto arrecante pregiudizio, che costituisce un corollario del principio del rispetto dei diritti della difesa, ha per scopo, da un lato, di fornire all'interessato un'indicazione sufficiente per giudicare se l'atto sia fondato oppure se sia eventualmente inficiato da un vizio che consenta di contestarne la validità dinanzi al giudice dell'Unione e, dall'altro, di consentire a quest'ultimo di esercitare il suo controllo sulla legittimità di detto atto (v. sentenza del 16 febbraio 2017, Romania/Commissione, T-145/15, EU:T:2017:86, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

38 Non si può tuttavia esigere che la motivazione specifichi tutti i diversi elementi di fatto e di diritto pertinenti. Infatti, la questione se la motivazione di una decisione soddisfi le condizioni richiamate ai precedenti punti 36 e 37 deve essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto nonché dell'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia considerata (v. sentenza del 16 febbraio 2017, Romania/Commissione, T-145/15, EU:T:2017:86, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

39 Inoltre, quando una decisione è stata adottata in un contesto ben noto all'interessato, essa può essere sommariamente motivata (sentenza del 12 maggio 2011, Région Nord-Pas-de-Calais e Communauté d'agglomération du



Douaisis/Commissione, T-267/08 e T-279/08, EU:T:2011:209, punto 44; v. altresì, in tal senso, sentenza del 30 settembre 2003, Germania/Commissione, C-301/96, EU:C:2003:509, punti 89 e 92).

40 Si deve, parimenti, ricordare che, nel peculiare contesto dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti, la motivazione di una decisione deve essere considerata sufficiente qualora lo Stato membro destinatario sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione di tale decisione e conoscesse i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare ai fondi agricoli l'importo controverso (v., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2004, Grecia/Commissione, C-332/01, EU:C:2004:496, punto 67 e giurisprudenza ivi citata).

41 Alla luce della giurisprudenza citata ai precedenti punti da 36 a 40, occorre esaminare se la Commissione abbia sufficientemente spiegato le ragioni che l'hanno indotta a ritenere di essere in presenza delle circostanze, di cui all'articolo 12, paragrafi 6 e 7, del regolamento delegato n. 907/2014 e al punto 3.2.5 degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie, che dimostrano una maggiore gravità delle carenze accertate e quindi un rischio più elevato di perdite per il bilancio dell'Unione e per le quali dette disposizioni prevedono l'applicazione di un tasso di rettifica forfetario pari al 25%.

42 A tale riguardo, in primo luogo, occorre rilevare che la decisione di esecuzione 2018/873 e il dialogo amministrativo svoltosi prima dell'adozione della decisione impugnata fanno parte del contesto in cui si inserisce detta decisione e possono, pertanto, in applicazione della giurisprudenza citata al precedente punto 40, essere presi in considerazione al fine di valutare il carattere sufficientemente motivato di quest'ultima. Peraltro, la stessa Commissione, nel contesto del secondo audit, ha fatto più volte riferimento al primo audit, segnalando che gli elementi essenziali erano già stati discussi e decisi e che essa si serviva del primo audit per integrare le sue risposte agli elementi segnalati dalle autorità rumene.

43 In secondo luogo, in applicazione della giurisprudenza citata al precedente punto 40, occorre tener conto degli scambi ufficiali tra la Commissione e le autorità rumene ai fini dell'adozione della decisione impugnata, dato che essi contengono una sintesi dei principali punti discussi nel corso del procedimento e fanno altresì parte del contesto nel quale si inserisce detta decisione. Tali scambi comprendono la lettera relativa alle constatazioni dell'8 maggio 2018, alla quale la Romania ha risposto con lettera del 9 luglio 2018, la riunione bilaterale del 20 novembre 2018, il cui verbale è stato trasmesso alla Romania con lettera del 12 dicembre 2018, alla quale la Romania ha altresì risposto l'8 gennaio 2019, la lettera di conciliazione del 5 agosto 2019, la posizione finale contenuta nella lettera del 14 aprile 2020 e nella relazione di sintesi relativa alla decisione impugnata.

44 Dai documenti menzionati ai precedenti punti 42 e 43 risulta che la Commissione ha indicato alle autorità rumene che i tassi di pagamento applicati a titolo della sottomisura controversa erano troppo elevati. Più precisamente, la Commissione ha affermato in tali documenti che il metodo di calcolo utilizzato dalla Romania per stabilire i tassi di pagamento non teneva conto, nel calcolo dei risparmi di foraggio, dell'effettivo aumento di peso degli animali, ossia del fatto che gli animali passavano da 30 a 103 chilogrammi (kg) prima di essere consegnati. Inoltre, la Commissione ha altresì indicato alle autorità rumene che, in applicazione di detto metodo di calcolo dell'aliquota di sostegno compensativo, non si era proceduto ad alcuna detrazione del prezzo di entrata iniziale degli animali non acquistati. Secondo la Commissione, in sede di calcolo del tasso di compensazione che copriva i costi aggiuntivi e la perdita di reddito a titolo della sottomisura controversa, occorre detrarre il prezzo degli animali che non erano più acquistati a causa degli impegni assunti volontariamente dagli allevatori di suini di aumentare del 10% lo spazio disponibile per ciascun animale.

45 La mancata presa in considerazione dell'aumento effettivo del peso degli animali per il calcolo dei risparmi di foraggio e la mancata deduzione del prezzo di entrata iniziale degli animali per la fissazione delle aliquote di sostegno sono state ritenute dalla Commissione in contrasto con le disposizioni dell'articolo 40, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005, secondo cui i pagamenti per il benessere degli animali compensano i costi aggiuntivi e le perdite di reddito derivanti dall'impegno assunto. Il ragionamento seguito dalla Commissione è stato di considerare che una certa parte di tutti i pagamenti compensativi effettuati a titolo della sottomisura controversa non poteva essere finanziata dal bilancio dell'Unione, a causa della sistematicità dell'uso di tassi sovrastimati per calcolare detti pagamenti. È quindi al fine di tutelare i fondi agricoli che la Commissione ha sistematicamente sospeso il 25% di tutti gli importi richiesti dalle autorità rumene per la sottomisura controversa, e successivamente ha applicato una rettifica forfettaria del 25% delle spese relative a detta sottomisura.

46 La Romania contesta il carattere sufficiente delle spiegazioni fornite dalla Commissione per giustificare l'applicazione di una rettifica forfettaria del 25% e considera un ostacolo alla comprensione di detta rettifica il cambiamento di terminologia utilizzata per qualificare l'asserito errore relativo al metodo di calcolo delle aliquote di sostegno previste dalla sottomisura controversa.

47 A tale titolo, occorre ricordare che i criteri e la metodologia per l'applicazione di rettifiche nell'ambito dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 sono previsti all'articolo 12 del regolamento delegato n. 907/2014. Dall'articolo 12, paragrafo 6, di tale regolamento delegato risulta che, qualora gli importi da escludere dal finanziamento dell'Unione non possano essere determinati mediante il calcolo o l'estrapolazione di cui all'articolo 12, paragrafi 2 e 3, di tale regolamento delegato, la Commissione applica le opportune rettifiche forfettarie, tenendo conto della natura e della gravità dell'infrazione e della propria stima del rischio di danno finanziario causato all'Unione. Ai sensi dell'articolo 12,

paragrafo 7, del medesimo regolamento delegato, nello stabilire il livello delle rettifiche forfettarie, la Commissione tiene specificamente conto delle circostanze che dimostrano una maggiore gravità delle carenze e quindi un rischio più elevato di perdite per il bilancio dell'Unione. Tra tali circostanze si menziona, all'articolo 12, paragrafo 7, lettera c), di detto regolamento delegato, l'applicazione di un sistema di controllo da parte dello Stato membro ritenuta mancante o gravemente carente e l'esistenza di prove «di irregolarità diffuse e di negligenza nella prevenzione delle pratiche irregolari o fraudolente».

48 Negli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie, la Commissione ha esposto i principi generali e il livello della rettifica forfettaria che essa poteva proporre in forza dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 e dell'articolo 12, paragrafi 6 e 7, del regolamento delegato n. 907/2014. Al punto 3.2.5 di detti orientamenti è indicato che, «[se l']applicazione di un sistema di controllo da parte di uno Stato membro è ritenuta assente o affetta da gravi carenze e [se] esistono prove di diffuse irregolarità e di negligenza nella lotta alle prassi fraudolente o irregolari (...), si giustifica una rettifica del 25% in quanto si può ragionevolmente presumere che la possibilità di presentare impunemente domande irregolari determini un danno finanziario eccezionalmente elevato per il bilancio dell'Unione».

49 Nella sua posizione finale e nella sua relazione di sintesi, redatte nell'ambito del secondo audit e di cui la Romania è venuta a conoscenza, la Commissione ha precisato che, a suo avviso, le irregolarità risultavano, nel caso di specie, dal fatto che le autorità rumene avevano sistematicamente utilizzato una metodologia di calcolo errata per la fissazione dei tassi di pagamento per la sottomisura controversa, e non dall'attuazione di tale misura nei confronti di ciascun beneficiario come contropartita degli impegni assunti da quest'ultimo. In detti documenti, la Commissione ha indicato che, sulla base delle informazioni disponibili, il sistema di gestione e di controllo della sottomisura controversa in Romania risultava gravemente carente e che esistevano indizi di irregolarità diffuse che comportavano una sovracompensazione sistematica degli agricoltori. Poiché le autorità rumene non hanno fornito alcun calcolo del rischio incorso dai fondi agricoli, e avendo tuttavia indicato la popolazione a rischio, la Commissione ha ritenuto che l'applicazione di una rettifica di almeno il 25% fosse conforme all'articolo 12, paragrafo 7, lettera c), del regolamento delegato n. 907/2004 nonché agli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie e coprisse le spese effettuate per gli esercizi dal 2017 al 2019 (dal 16 ottobre 2016 al 31 dicembre 2018).

50 Nei documenti menzionati al precedente punto 49, la Commissione ha sottolineato che la Corte dei conti aveva calcolato una sovracompensazione del 38,41% e che, per contro, essa aveva proposto un tasso di rettifica meno elevato al fine di tener conto di taluni argomenti presentati dalle autorità rumene, i quali avrebbero effettivamente potuto comportare un rischio di minore sovracompensazione, ma che non avrebbero potuto essere quantificati con mezzi meramente matematici. Infatti, le autorità rumene avevano chiesto di prendere in considerazione la tecnologia di alimentazione ad libitum (a volontà), l'aumento del peso medio per la macellazione nel corso degli ultimi anni e l'aumento dei costi fissi per gli animali rimanenti. Dato che le autorità rumene non avevano fornito un nuovo calcolo dei tassi di pagamento, la Commissione ha ritenuto che il tasso forfettario del 25% fosse la migliore stima del rischio per i fondi agricoli che potesse essere effettuata con uno sforzo proporzionato.

51 Il riferimento, negli atti preparatori della decisione impugnata menzionati al precedente punto 49, all'esistenza di «irregolarità diffuse» e di «negligenza nella prevenzione delle pratiche irregolari o fraudolente» per giustificare l'applicazione di una rettifica forfettaria del 25% costituisce una motivazione sufficiente per consentire alle autorità rumene di comprendere l'applicazione di detta rettifica finanziaria. È la conclusione riguardo alla sistematicità della sovracompensazione, che incide sull'insieme dei pagamenti compensativi effettuati a titolo della sottomisura controversa, che ha indotto la Commissione a considerare che si trattasse di irregolarità diffuse e a ritenere che, in assenza di un calcolo puntuale di detta sovracompensazione fornito dalle autorità rumene, il 25% degli importi spesi a titolo della sottomisura controversa dovesse essere escluso dal finanziamento dell'Unione in applicazione dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, dell'articolo 12 del regolamento delegato n. 907/2014 e degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie.

52 Peraltro, occorre notare che le autorità rumene hanno esercitato la facoltà di cui disponevano di formulare osservazioni sulle carenze constatate. Una parte dei loro argomenti ha peraltro indotto la Commissione a ritenere che essa non si trovava di fronte a un'assenza di controllo essenziale, bensì, piuttosto, a irregolarità diffuse (v. punti 12, 15, 23 e 25 supra). Da tali scambi, menzionati al precedente punto 43, risulta altresì che le questioni controverse nella presente causa sono state esposte e discusse dinanzi all'organo di conciliazione, il quale ha peraltro sostenuto la posizione della Romania. Pertanto, l'affermazione secondo cui la Commissione non ha spiegato le ragioni per le quali aveva escluso l'importo totale di EUR 18 717 475,08 dal finanziamento di talune spese effettuate nell'ambito del FEASR per gli esercizi dal 2017 al 2019 deve essere respinta. Infatti, la Commissione ha individuato in modo dettagliato ciascuno dei documenti oggetto di tali scambi come parte integrante della relazione di sintesi e ha indicato in maniera sufficiente le ragioni dell'esclusione di detto importo dal finanziamento dell'Unione.

53 Inoltre, nell'ambito della terza censura del primo motivo, la Romania contesta la fondatezza dei motivi che hanno giustificato l'applicazione di una rettifica forfettaria sostenendo che la qualificazione giuridica del metodo di calcolo dei pagamenti compensativi relativi alla sottomisura controversa come «irregolarità diffuse», utilizzata dalla Commissione per giustificare l'applicazione di una rettifica forfettaria, è errata. Tale circostanza rivela che la Romania è stata in grado

di comprendere la motivazione della decisione della Commissione di applicare una rettifica forfettaria del 25%.

54 Si deve pertanto giungere alla conclusione che la Commissione ha fornito una motivazione sufficiente per consentire alla Romania di comprendere le ragioni dell'applicazione di una rettifica finanziaria forfettaria e di contestarne la fondatezza nonché per consentire al Tribunale di esercitare il suo controllo di legittimità.

55 Tale conclusione non è rimessa in discussione dall'argomento vertente sul fatto che la Commissione, perpetuando l'approccio errato seguito nel corso del dialogo amministrativo svoltosi nell'ambito dell'adozione della decisione di esecuzione 2018/873, consistente nel ritenere che il metodo di calcolo asseritamente errato dovesse essere qualificato come «assenza di un controllo essenziale», ostacolerebbe gli sforzi compiuti dalle autorità rumene per comprendere i motivi su cui si fonda la decisione impugnata.

56 A tale titolo, si deve necessariamente constatare che, sebbene nella relazione di sintesi del 22 ottobre 2020 la Commissione affermi che il sistema di gestione e di controllo della misura relativa al benessere degli animali fosse gravemente carente, essa non fa più riferimento, come nella relazione di sintesi del 16 maggio 2018, all'assenza di «controllo essenziale» o a una carenza in un «controllo essenziale», ma unicamente a «irregolarità diffuse» che conducono ad una sovracompensazione sistematica degli agricoltori. Nella relazione di sintesi del 22 ottobre 2020 la Commissione ha precisato che, nel caso di specie, l'irregolarità risultava dall'applicazione sistematica di tassi di pagamento troppo elevati e dalla libertà di presentare impunemente domande irregolari comportanti danni finanziari eccezionalmente elevati per il bilancio dell'Unione. Inoltre, interrogata in udienza, la Commissione ha precisato che, a suo avviso, la negligenza delle autorità rumene nella prevenzione delle pratiche irregolari sarebbe divenuta «grave», dal momento che queste ultime avevano continuato ad applicare lo stesso metodo di calcolo dei tassi di pagamento relativi alla sottomisura controversa dopo le constatazioni della Corte dei conti secondo le quali detto metodo dava luogo ad una sovracompensazione dei beneficiari dell'aiuto.

57 Pertanto, è vero che, rispetto alla decisione di esecuzione 2018/873, la Commissione ha modificato la terminologia utilizzata per qualificare l'utilizzo di un metodo di calcolo dei tassi di pagamento relativi alla sottomisura controversa che essa considerava errato e che, invece di fare riferimento all'«assenza di controllo essenziale», ha posto l'accento sull'esistenza di «irregolarità diffuse e di negligenza nella prevenzione delle pratiche irregolari» per giustificare l'applicazione di una rettifica finanziaria forfettaria del 25%. Tuttavia, la Romania non può sostenere che il cambiamento di terminologia utilizzato dalla Commissione abbia ostacolato gli sforzi compiuti dalle autorità rumene per comprendere i motivi su cui si fonda la decisione impugnata.

58 Infatti, come indicato al precedente punto 53, la Romania ha potuto contestare, nell'ambito della terza censura del primo motivo, la fondatezza dell'approccio seguito dalla Commissione che l'ha indotta a ritenere che l'applicazione di un metodo di calcolo dei tassi di pagamento relativi alla sottomisura controversa asseritamente errato dovesse essere qualificata come «irregolarità diffuse e (...) negligenza nella prevenzione delle pratiche irregolari o fraudolente» e giustificasse l'applicazione di una rettifica forfettaria conformemente all'articolo 12, paragrafo 7, lettera c), del regolamento delegato n. 907/2014 in combinato disposto con gli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie.

59 Orbene, la questione se la qualificazione giuridica come «irregolarità diffuse» sia corretta e giustifichi l'applicazione di una rettifica forfettaria del 25% alla luce degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie non rientra in una carenza di motivazione, bensì nella fondatezza di quest'ultima e sarà, di conseguenza, affrontata nell'ambito dell'analisi della terza censura del primo motivo, con cui si deduce proprio l'erroneità giuridica di detta qualificazione.

60 La conclusione esposta al precedente punto 54 non può neppure essere inficiata dall'argomento della Romania secondo il quale la Commissione espone affermazioni incoerenti, dal momento che, nel controricorso, essa sostiene, da un lato, che la decisione impugnata e gli atti preparatori del secondo audit menzionano l'esistenza di «irregolarità diffuse» e di una «negligenza nella prevenzione delle pratiche irregolari o fraudolente» e, dall'altro, che, nell'ambito del secondo audit e nella sua posizione finale, essa non ha più menzionato irregolarità ai sensi degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie.

61 Infatti, tale asserita incoerenza del controricorso non osta alla possibilità di comprendere, sulla base dei documenti menzionati al precedente punto 49, la motivazione della rettifica forfettaria. Quest'ultima è stata applicata in quanto, secondo la Commissione, il sistema di gestione e di controllo della sottomisura controversa in Romania risultava gravemente carente, nel senso che esistevano indizi di irregolarità diffuse che comportavano una sovracompensazione sistematica degli agricoltori. Come confermato in udienza, secondo la Commissione, da un lato, il rischio per i fondi agricoli era elevato e, dall'altro, le informazioni fornite dalle autorità rumene non consentivano di stabilire un calcolo puntuale di detto rischio. Di conseguenza, la Commissione ha applicato una rettifica forfettaria del 25% sulla base dell'articolo 12, paragrafi 6 e 7, del regolamento delegato n. 907/2014, in combinato disposto con gli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie, che fanno tutti riferimento alla nozione di «irregolarità».

62 Alla luce di quanto precede, occorre respingere il secondo motivo nella parte in cui deduce l'insufficienza di motivazione dell'applicazione, nella decisione impugnata, di una rettifica forfettaria del 25% delle spese sostenute dalla Romania a titolo della sottomisura controversa.

Sul primo motivo, vertente sul fatto che la Commissione ha esercitato in modo inappropriato la propria competenza a escludere taluni importi dal finanziamento dell'Unione sul fondamento dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013

63 Il primo motivo, vertente sull'esercizio inappropriato delle competenze della Commissione in violazione dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, include sei censure.

64 In primo luogo, la Romania fa valere che la Commissione deve assumersi la propria responsabilità nel caso in cui la sottomisura controversa, figurante nel PNSR 2007-2013, che quest'ultima ha approvato, si rivelasse contraria all'articolo 40, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005. Qualsiasi altro approccio sarebbe contrario agli articoli da 76 a 78 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU 2002, L 248, pag. 1). In secondo luogo, la Commissione avrebbe erroneamente ritenuto che la Romania avesse proceduto a una sovracompensazione dei beneficiari dell'aiuto, in violazione dell'articolo 40, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005. In terzo luogo, la Commissione avrebbe applicato erroneamente l'articolo 12, paragrafi 6 e 7, del regolamento delegato n. 907/2014 nonché gli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie. In quarto luogo, la Commissione non avrebbe rispettato il principio della tutela del legittimo affidamento. In quinto luogo, la Commissione avrebbe violato il principio della certezza del diritto. In sesto luogo, la Commissione non avrebbe rispettato il principio di buona amministrazione.

65 Occorre anzitutto esaminare congiuntamente la quarta e la quinta censura del primo motivo, che sono strettamente connesse e fondate sugli stessi elementi di fatto.

Sulla quarta e sulla quinta censura del primo motivo, vertenti, l'una, sulla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento e, l'altra, sulla violazione del principio della certezza del diritto

66 La Romania sostiene che la Commissione non ha rispettato i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto al momento dell'adozione della decisione impugnata. Più precisamente, da un lato, la lettera della Commissione del 4 aprile 2012 (v. punto 6 supra) e l'approvazione da parte di quest'ultima della settima modifica del PNSR 2007-2013, con la decisione C(2012) 3529 final, del 25 maggio 2012 (v. punto 7 supra), avrebbero ingenerato, nelle autorità rumene e nei beneficiari interessati, legittime aspettative nel fatto che gli impegni assunti per finanziare la sottomisura controversa sarebbero stati rispettati. Tali aspettative non sarebbero state prese in considerazione, a torto, al momento dell'adozione della decisione impugnata. Dall'altro lato, le posizioni divergenti e la reazione tardiva della Commissione, nell'ambito di una situazione da essa stessa creata, avrebbero leso il principio della certezza del diritto e avrebbero reso impossibile, per le autorità rumene, l'attuazione di misure adeguate.

67 La Commissione contesta gli argomenti della Romania. Secondo la Commissione, anzitutto, la sua approvazione della settima modifica del PNSR 2007-2013 è stata effettuata sulla base di informazioni non corrette. Pertanto, la sua lettera del 4 aprile 2012 (v. punto 6 supra) non conterrebbe assicurazioni precise, categoriche e concordanti tali da ingenerare un legittimo affidamento nel fatto che i tassi di pagamento previsti dalla sottomisura controversa avrebbero continuato ad essere applicati. Non avendo introdotto clausole di riesame nei suoi contratti con i beneficiari interessati, la Romania si sarebbe resa responsabile delle aspettative di questi ultimi. Inoltre, non sarebbe stata commessa nessuna violazione del principio della certezza del diritto da parte della Commissione, la quale non avrebbe neppure comunicato troppo tardi alle autorità rumene una possibile soluzione per evitare qualsiasi sovracompensazione dei beneficiari interessati. Infine, l'assunto della Romania secondo cui il PNSR 2007-2013 e i tassi di pagamento stabiliti sulla base del metodo che sarebbe stato approvato dovrebbero essere rigorosamente rispettati fino alla loro modifica è errato. L'articolo 19 del regolamento n. 1698/2005, in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), e con l'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento 1974/2006, riguarderebbe soltanto la revisione e la modifica dei programmi nazionali di sviluppo rurale e lascerebbe impregiudicati le norme relative al finanziamento, alla gestione e al monitoraggio della politica agricola comune e gli obblighi della Commissione per quanto riguarda i pagamenti effettuati in violazione di tali norme.

68 In limine, va ricordato che il principio della certezza del diritto, che fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, affinché gli interessati possano orientarsi nelle situazioni e nei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto dell'Unione (v. sentenza dell'8 dicembre 2011, France Télécom/Commissione, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punto 100 e giurisprudenza ivi citata).

69 Un corollario del principio della certezza del diritto è il principio della tutela del legittimo affidamento, in forza del quale il diritto di far valere detta tutela spetta a qualsiasi soggetto dell'ordinamento in capo al quale un'istituzione dell'Unione abbia ingenerato fondate aspettative fornendogli precise assicurazioni. Può parlarsi di assicurazioni siffatte quando vengano fornite informazioni precise, categoriche e concordanti, quale che sia la forma in cui queste vengono comunicate. Nessuno può invece invocare una violazione di tale principio in mancanza di dette assicurazioni (v. sentenza del 13 settembre 2017, Pappalardo e a./Commissione, C-350/16 P, EU:C:2017:672, punto 39 e giurisprudenza ivi citata). Il principio della tutela del legittimo affidamento può essere invocato anche da uno Stato membro (v. sentenza del 5 luglio 2018, Spagna/Commissione, T-88/17, EU:T:2018:406, punto 107 e giurisprudenza ivi citata).

70 Al fine di verificare il rispetto del principio della tutela del legittimo affidamento occorre, in primo luogo, verificare se gli atti dell'autorità amministrativa abbiano ingenerato un ragionevole affidamento in capo ad un operatore economico

prudente ed accorto. Se la risposta a tale quesito dà esito positivo, occorre, in secondo luogo, accertare la legittimità di tale affidamento (v. sentenza del 14 settembre 2006, Elmeke, da C-181/04 a C-183/04, EU:C:2006:563, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

71 Quando un operatore economico prudente e accorto sia in grado di prevedere l'adozione di una misura dell'Unione idonea a incidere sui suoi interessi, non può far valere un siffatto principio nel caso in cui tale misura venga adottata (v. sentenza del 16 ottobre 1996, Efisol/Commissione, T-336/94, EU:T:1996:148, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

72 Occorre stabilire se, in considerazione delle circostanze del caso di specie, la Commissione abbia rispettato il principio della tutela del legittimo affidamento e il principio della certezza del diritto.

73 Nella fattispecie, occorre ricordare che, con la sua decisione C(2008) 3831, del 16 luglio 2008, la Commissione ha approvato il PNSR 2007-2013 proposto dalle autorità rumene (v. punto 2 supra). Il 14 settembre 2011 la Commissione ha ricevuto una domanda di revisione di detto programma per includervi nuove «misure» (v. punto 3 supra). Tra tali misure figurava la misura 215, che includeva diverse sottomisure (v. punto 7 supra) che stabilivano pagamenti compensativi delle perdite di reddito e dei costi aggiuntivi sostenuti dagli agricoltori, dagli allevatori di pollame e di suini, che si impegnavano volontariamente ad attuare talune norme in materia di benessere degli animali. È pacifico che la misura 215, compresa quindi la sottomisura controversa, è stata oggetto di diversi scambi tra le autorità rumene e la Commissione prima che quest'ultima approvasse, con la decisione di esecuzione C(2012) 3529 final, del 25 maggio 2012 (v. punto 7 supra), la modifica proposta del PNSR 2007-2013 e l'inserimento, tra l'altro, della misura 215 in detto programma in quanto conforme alla normativa dell'Unione e in particolare al regolamento n. 1698/2005.

74 Tuttavia, a seguito di audit successivi alla sua decisione di esecuzione C(2012) 3529 final, del 25 maggio 2012 (v. punto 7 supra), la Commissione ha considerato, nella sua lettera di conciliazione del 14 marzo 2017 (v. punto 13 supra), che la misura 215 non era conforme all'articolo 40, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005, secondo il quale, come precisato al punto 45 supra, «[i] pagamenti sono versati annualmente per compensare i costi aggiuntivi e la perdita di reddito derivanti dall'impegno assunto» e, «possono eventualmente coprire anche i costi dell'operazione».

75 Ciò premesso, sotto un primo aspetto, occorre esaminare l'argomento della Commissione secondo cui l'approvazione della modifica del PNSR 2007-2013 per includervi la misura 215 non ha potuto ingenerare un legittimo affidamento nel fatto che i tassi di pagamento compensativi relativi alla sottomisura controversa sarebbero stati rispettati, nei limiti in cui essa non disponeva di tutti gli elementi utili per dimostrare la conformità di tale sottomisura alla normativa dell'Unione e, in particolare, al regolamento n. 1698/2005 (v. punto 67 supra).

76 A tale riguardo, in primo luogo, dalla lettera ARES(2011) 1344895, del 13 dicembre 2011 (v. punto 4 supra), risulta che la Commissione ha indicato alle autorità rumene che, allo stato, la proposta di modifica del PNSR 2007-2013 non era accettabile e ha quindi chiesto chiarimenti. Più precisamente, la Commissione ha osservato che il finanziamento degli allevatori sembrava riposare sull'ipotesi che il numero di animali diminuisse e che, al contempo, persistessero le spese connesse all'ammortamento delle stalle, del lavoro manuale e del consumo di elettricità, il che le sembrava rappresentare un doppio utilizzo dell'aiuto. Essa ha quindi richiesto chiarimenti.

77 In secondo luogo, dalla lettera del 4 aprile 2012 (v. punto 6 supra) risulta che sono stati forniti chiarimenti alla Commissione. Infatti, in tale lettera, la Commissione ha indicato, in particolare, che le modifiche proposte del PNSR 2007-2013 rispettavano le disposizioni pertinenti del regolamento n. 1698/2005 e del regolamento n. 1974/2006 ed erano quindi accettate. Essa ha pertanto adottato la decisione di esecuzione C(2012) 3529 final, del 25 maggio 2012, che ha approvato la settima modifica del PNSR 2007-2013, che includeva, in particolare, la misura 215 e le sue sottomisure (v. punto 7 supra).

78 In terzo luogo, dalla relazione dell'organo di conciliazione emessa nell'ambito della procedura 17/RO/796 (v. punto 15 supra) risulta che le autorità rumene le hanno mostrato un messaggio di posta elettronica datato 17 febbraio 2012, che confermava che avevano avuto luogo discussioni tra queste ultime e la Commissione, implicanti domande di modifica del metodo di calcolo dei pagamenti compensativi relativi alla sottomisura controversa. L'organo di conciliazione ha quindi ritenuto che tutti gli elementi di calcolo fossero stati messi a disposizione della Commissione, vale a dire non solo il risultato finale, ma anche il modo in cui tale risultato era stato ottenuto.

79 In quarto luogo, dalla lettera dell'11 settembre 2019 (v. punto 24 supra), con cui le autorità rumene hanno chiesto l'avvio della procedura 19/RO/856, risulta che, durante il processo di negoziazione con la Commissione avente ad oggetto la modifica del PNSR 2007-2013 per introdurre, in particolare, la misura 215, il metodo di calcolo ad essa relativo è stato oggetto di corrispondenza con messaggi di posta elettronica del 17 febbraio e del 14 marzo 2012 e anche di incontri bilaterali del 27 luglio 2011 e del 13 e 14 febbraio 2012. Nella lettera dell'11 settembre 2019 viene indicato che gli scambi di informazioni e le tabelle di negoziazione sugli aspetti tecnici della misura 215 hanno portato a modifiche e ad adattamenti delle versioni della scheda tecnica di detta misura e dei relativi metodi di calcolo al fine di garantirne la conformità con la normativa dell'Unione. Più precisamente, in tale lettera, le autorità rumene hanno indicato che i risparmi di foraggio erano stati analizzati nel dettaglio e che non era stato ritenuto necessario includere i risparmi derivanti dall'acquisizione di un numero meno elevato di animali. Inoltre, è stato precisato che i metodi di calcolo relativi a tutte le sottomisure della misura 215 erano stati messi a disposizione della Commissione mediante il sistema di gestione dei fondi dell'Unione SFC2007, una prima volta, il 14 settembre 2011, nella loro versione iniziale, e, una seconda volta, il

22 marzo 2012, nella loro versione finale approvata dalla Commissione.

80 In risposta a una misura di organizzazione del procedimento adottata dal Tribunale, la Romania ha prodotto due catture di schermate del sistema di gestione dei fondi dell'Unione SFC2007 che mostravano che i metodi di calcolo relativi alla sottomisura controversa erano stati effettivamente messi a disposizione della Commissione, inizialmente, il 14 settembre 2011, nella loro versione iniziale, e, successivamente, il 22 marzo 2012, nella loro versione finale approvata dalla Commissione. Inoltre, in risposta a un quesito posto dal Tribunale in udienza, la Romania ha precisato che i costi fissi erano stati messi a disposizione della Commissione nell'ambito delle discussioni svoltesi durante il primo audit e che quest'ultima li aveva presi in considerazione e ritenuti come integrati nel metodo di calcolo proposto dalle autorità rumene. Di conseguenza, detti costi non sarebbero stati più menzionati nella versione finale della misura 215 approvata dalla Commissione.

81 Alla luce di quanto precede, si deve constatare che le discussioni tra le autorità rumene e la Commissione, prima dell'approvazione, da parte di quest'ultima, della modifica del PNSR 2007-2013 nel maggio 2012, hanno riguardato, in particolare, i metodi di calcolo dei pagamenti compensativi relativi alla sottomisura controversa e che sia il risultato finale sia il modo in cui tale risultato era stato calcolato sono stati messi a disposizione della Commissione. Peraltro, da un lato, nelle sue memorie, la Commissione non ha contestato che i metodi di calcolo fossero stati messi a sua disposizione mediante il sistema di gestione dei fondi dell'Unione SFC2007, previsto all'articolo 63, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006. Dall'altro lato, in risposta ad una misura di organizzazione del procedimento adottata dal Tribunale, la Commissione ha riconosciuto che la lettera ARES(2011) 1344895, del 13 dicembre 2011 (v. punto 4 supra), dimostrava che gli elementi del metodo di calcolo utilizzato per la sottomisura controversa erano stati oggetto di discussioni tra essa e la Romania.

82 Sulla base degli elementi messi a disposizione del Tribunale, si deve ritenere che, quando ha approvato la modifica del PNSR 2007-2013, la Commissione disponesse delle informazioni che le consentivano di valutare la conformità con l'articolo 40, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005 della sottomisura controversa nonché dei metodi di calcolo delle aliquote di sostegno proprie di tale misura. Di conseguenza, l'argomento della Commissione secondo cui è solo dopo l'audit della Corte dei conti che essa ha preso conoscenza del fatto che i risparmi connessi agli animali non acquistati e i risparmi di foraggio connessi all'aumento effettivo del peso degli animali non erano stati presi in considerazione nel calcolo dei tassi di pagamento relativi alla sottomisura controversa, deve essere respinto.

83 La Romania sostiene quindi, correttamente, che l'approvazione del PNSR 2007-2013 rappresentava il consenso «informato» della Commissione all'attuazione della sottomisura controversa, conformemente ai requisiti in materia di bilancio nonché al principio di stretta cooperazione tra tale istituzione dell'Unione, nella sua qualità di ordinatrice, e gli Stati membri dell'Unione.

84 Sotto un secondo aspetto, come risulta dai precedenti punti da 76 a 79, vi è stato un dibattito tra le autorità rumene e la Commissione sul metodo di calcolo dei tassi di pagamento relativi alla sottomisura controversa, prima dell'approvazione della modifica del PNSR 2007-2013, per includervi detta sottomisura, e la Commissione disponeva degli elementi necessari per valutare la conformità di tale sottomisura con l'articolo 40, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005. Tale dibattito e i documenti menzionati ai precedenti punti 78 e 79 consentono di ritenere che la Commissione abbia fornito «informazioni precise», ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 69, quando ha inviato la lettera del 4 aprile 2012 e quando ha approvato la modifica del PNSR 2007-2013. Inoltre, la formulazione della lettera della Commissione del 4 aprile 2012 e la decisione di approvazione della modifica del programma nazionale di sviluppo rurale consentono di ritenere che dette informazioni fossero «categoriche» ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 69. Infine, si deve ritenere che le informazioni di cui trattasi fossero anche «concordanti» ai sensi di detta giurisprudenza. Infatti, secondo l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento n. 1974/2006, la Commissione valuta le modifiche dei programmi di sviluppo rurale proposte dagli Stati membri esaminando la conformità con il regolamento n. 1698/2005, la coerenza con il piano strategico nazionale corrispondente e la conformità con il regolamento n. 1974/2006.

85 Inoltre, dato che in sede di approvazione della modifica del PNSR 2007-2013 per includervi la misura 215, la Commissione ha valutato la conformità della sottomisura controversa con il regolamento n. 1698/2005, compreso quindi l'articolo 40, paragrafo 3, dello stesso, si deve riconoscere che le autorità rumene hanno legittimamente considerato che, nel caso di specie, la decisione della Commissione che approva la modifica del PNSR 2007-2013 costituiva un impegno giuridico ai sensi dell'articolo 23, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU 2005, L 209, pag. 1). Secondo tale disposizione, «[l]a decisione della Commissione che adotta ciascun programma di sviluppo rurale presentato dallo Stato membro vale come decisione di finanziamento ai sensi dell'articolo 75, paragrafo 2, del regolamento (...) n. 1605/2002 e costituisce, in seguito alla sua notifica allo Stato membro, un impegno giuridico ai sensi di quest'ultimo regolamento». Un siffatto impegno giuridico, in circostanze particolari, come quelle della presente controversia, può essere tale da creare un legittimo affidamento nel mantenimento di una valutazione, da parte della Commissione, della conformità di una misura alle norme in vigore.

86 Alla luce di quanto precede, si deve riconoscere che la Commissione ha ingenerato nelle autorità rumene un

legittimo affidamento, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 70, nel fatto che i tassi di pagamento compensativo relativi alla sottomisura controversa fossero conformi alla normativa dell'Unione e, di conseguenza, che detti pagamenti fossero coperti dal finanziamento dell'Unione.

87 Sotto un terzo aspetto, per quanto riguarda l'affermazione della Commissione secondo cui, a seguito della comunicazione alle autorità rumene delle constatazioni della Corte dei conti, le aspettative delle autorità rumene non erano più «legittime» ai sensi della giurisprudenza citata ai precedenti punti 70 e 71, occorre osservare quanto segue.

88 In primo luogo, come giustamente rilevato dalla Romania, il procedimento di audit dinanzi alla Corte dei conti costituisce una tappa intermedia nel processo di adozione della decisione impugnata e di valutazione della conformità delle spese sostenute in applicazione del PNSR 2007-2013. Detta fase è seguita da iniziative della Commissione, quali un audit, riunioni bilaterali, eventuali procedure di conciliazione, la posizione finale della Commissione a seguito di dette procedure, una relazione di sintesi e una decisione sull'esclusione dal finanziamento. Dato che la Commissione ha fornito informazioni tali da ingenerare nella Romania un legittimo affidamento nel fatto che i tassi di pagamento compensativo relativi alla sottomisura controversa, fissati dal PNSR 2007-2013 e ripresi nella normativa nazionale, fossero rispettati, il semplice fatto che la Commissione abbia potuto rivedere la sua posizione a seguito delle constatazioni della Corte dei conti non era tale da porre fine a detto affidamento.

89 Peraltro, dalla lettura delle constatazioni della Corte dei conti e della lettera di conciliazione della Commissione del 14 marzo 2017 (v. punto 13 supra) risulta che i revisori della Corte dei conti hanno comunicato un tasso di errore fino al 78,87% per talune sottomisure e categorie di animali nonché un importo totale dell'errore di EUR 160 056 272,18, mentre la Commissione ha proposto di escludere dal finanziamento dell'Unione l'importo totale di EUR 73 619 746,33 a titolo della sottomisura controversa e delle altre sottomisure della misura 215 del PNSR 2007-2013. Inoltre, la Commissione non ha effettuato, nel suo primo audit, alcuna valutazione dell'impatto dell'errore nel caso della sottomisura controversa, benché l'impatto stimato dai revisori della Corte dei conti sia stato del 38,41%. Come risulta dalla relazione dell'organo di conciliazione nell'ambito della procedura 19/RO/796, la Commissione ha indicato, nel corso dell'audizione dinanzi a quest'ultimo, di non essere stata in grado né di verificare né di comprendere il calcolo effettuato dalla Corte dei conti di un tasso di errore superiore al 38%.

90 Da quanto precede risulta che le constatazioni della Corte dei conti sono state comunicate alle autorità rumene prima della posizione modificata della Commissione secondo la quale i pagamenti effettuati a titolo della sottomisura controversa violavano l'articolo 40, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005. Pertanto, non si può sostenere che, dopo la ricezione delle constatazioni della Corte dei conti, le autorità rumene avrebbero dovuto ragionevolmente prevedere che la Commissione, che era all'origine delle informazioni precise, categoriche e concordanti secondo le quali il metodo di calcolo dei tassi di pagamento relativi alla sottomisura controversa rispettava i requisiti del regolamento n. 1698/2005, avrebbe potuto «adottare un metodo di calcolo diverso» da quello utilizzato dalle autorità rumene, che avrebbe peraltro differito da quello proposto dalla Corte dei conti.

91 In secondo luogo, l'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 1974/2006 prevede che le modifiche del PNSR 2007-2013 possano essere apportate fino al 31 dicembre 2015, a condizione che lo Stato membro le notifichi entro il 31 agosto 2015. Nel caso di specie, è pacifico che, conformemente a detto articolo, le disposizioni del PNSR 2007-2013 e quindi la misura 215 attuata nel contesto legislativo della politica agricola comune durante tale periodo non potevano più essere modificate al momento della comunicazione delle constatazioni dell'audit della Corte dei conti. Del resto, nella sua lettera del 28 febbraio 2019, la Commissione riconosce che una modifica del PNSR 2007-2013 non era più possibile a tale data. Non si può quindi sostenere che le autorità rumene potessero applicare pagamenti diversi da quelli approvati con la decisione C(2012) 3529 final della Commissione, del 25 maggio 2012, sebbene quest'ultima restasse in vigore, né che, al momento delle constatazioni della Corte dei conti, esse potessero modificare unilateralmente il programma nazionale di sviluppo rurale dopo il 31 dicembre 2015. Va inoltre rilevato che le autorità rumene hanno presentato a partire dal 2016 numerose richieste ai servizi della Commissione al fine di individuare una procedura di modifica delle disposizioni della scheda tecnica della misura 215 del PNSR 2007-2013 e che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, non è stata fornita loro una risposta utile a tali quesiti sin dal 3 marzo 2016.

92 Infatti, dalla lettera della Commissione del 3 marzo 2016, da essa prodotta dinanzi al Tribunale in risposta ad una misura di organizzazione del procedimento, non risulta che sia stata fornita una risposta alle autorità rumene a tale data, in relazione al modo di procedere ai pagamenti compensativi relativi alla sottomisura controversa. Nella lettera del 3 marzo 2016, la Commissione fa riferimento ai pagamenti relativi a sottomisure diverse dalla misura 215 del PNSR 2007-2013. In ogni caso, anche supponendo che, nella sua lettera del 3 marzo 2016, la Commissione abbia implicitamente formulato la proposta di introdurre clausole di revisione negli impegni dei beneficiari interessati, occorre osservare che una siffatta inclusione non può essere sufficiente affinché le autorità rumene cessino di applicare i tassi di pagamento relativi alla sottomisura controversa fissati da un programma nazionale di sviluppo rurale non modificato. Una riduzione dei tassi di pagamento relativi alla sottomisura controversa è divenuta applicabile per le autorità rumene a seguito di una modifica del PNSR 2007-2013, effettuata conformemente agli articoli 18 e 19 del regolamento n. 1698/2005.

93 Ai sensi dell'articolo 18 del regolamento n. 1698/2005, intitolato «Elaborazione e approvazione», è previsto quanto segue:

«1. Gli Stati membri elaborano i programmi di sviluppo rurale in stretta cooperazione con i partner di cui all'articolo 6.
 2. Per ciascun programma di sviluppo rurale, gli Stati membri presentano alla Commissione una proposta contenente tutti gli elementi elencati all'articolo 16.
 3. La Commissione valuta i programmi proposti sotto l'aspetto della coerenza con gli orientamenti strategici [dell'Unione] con il piano strategico nazionale e con il presente regolamento.
 Ove la Commissione ritenga che un programma di sviluppo rurale non sia coerente con gli orientamenti strategici [dell'Unione], con il piano strategico nazionale o con il presente regolamento, essa invita lo Stato membro a rivedere conseguentemente la propria proposta.
 4. I programmi di sviluppo rurale sono approvati secondo la procedura di cui all'articolo 90, paragrafo 2».

94 L'articolo 19 del regolamento n. 1698/2005, intitolato «Riesame», dispone quanto segue:
 «1. I programmi di sviluppo rurale sono riesaminati e, se necessario, adeguati per il resto del periodo dallo Stato membro, previa approvazione del comitato di sorveglianza. Questo riesame è effettuato sulla base delle risultanze delle valutazioni e delle relazioni della Commissione, in particolare allo scopo di rafforzare o adeguare la presa in considerazione delle priorità [dell'Unione].
 2. La Commissione adotta una decisione in merito alle richieste di revisione dei programmi presentate dagli Stati membri dopo la presentazione delle richieste stesse, secondo la procedura di cui all'articolo 90, paragrafo 2. Le modifiche che devono essere approvate con decisione della Commissione sono definite secondo la procedura di cui all'articolo 90, paragrafo 2».

95 Durante il dialogo con la Commissione, le autorità rumene hanno menzionato, a più riprese, l'impossibilità oggettiva di modificare il PNSR 2007-2013 e hanno chiesto il sostegno della Commissione al fine di individuare una soluzione sin dal 7 gennaio 2016. Pertanto, la Commissione non può sostenere che le autorità rumene non abbiano agito con tutta la diligenza richiesta al fine di chiarire la situazione il più rapidamente possibile e di individuare un'opzione giuridicamente praticabile.

96 In terzo luogo, la Commissione non può utilmente invocare la sua proposta contenuta nella sua lettera del 28 febbraio 2019, secondo la quale, dopo il 31 dicembre 2015, tutti i pagamenti relativi alla misura 215 erano effettuati a titolo delle disposizioni transitorie relative alle spese del programma nazionale di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 e poteva, in linea di principio, ammettere che la modifica dei tassi di pagamento relativi a detta sottomisura si riflettesse nel testo del programma nazionale di sviluppo rurale, mediante una modifica di tale programma.

97 Infatti, la normativa dell'Unione prevede termini per modificare il PNSR 2007-2013 e per presentare domande di pagamento in applicazione di una misura di detto programma. Alla data della lettera della Commissione, il 28 febbraio 2019, non era più possibile modificare i pagamenti compensativi mediante un emendamento al programma nazionale di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 che sarebbe stato applicabile retroattivamente alle domande di pagamento già presentate in applicazione della sottomisura controversa. Gli impegni con i beneficiari erano stati conclusi sulla base del PNSR 2007-2013 e la data per la presentazione delle domande di pagamento per l'ultimo anno di impegno dei beneficiari della misura 215 era il 15 febbraio 2019.

98 A tale proposito, va sottolineato che, come risulta dal fascicolo e come è stato precisato in udienza, la misura 215 del PNSR 2007-2013 è stata oggetto di una transizione, nell'ambito del programma nazionale di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020, approvato con la decisione di esecuzione C(2015) 3508 della Commissione, del 26 maggio 2015, ed è stata attuata nell'ambito delle disposizioni transitorie senza che le condizioni specifiche degli impegni a titolo della misura 215 siano state adeguate da una modifica del programma nazionale di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020. Così, per le autorità rumene, l'importo dei pagamenti relativi alla sottomisura controversa è rimasto quello del PNSR 2007-2013 fino al 2019, ultimo anno degli impegni transitori della misura 215, per i quali i pagamenti compensativi relativi alla sottomisura controversa sono stati effettuati fino al termine del 30 giugno 2020, come previsto dall'articolo 75, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013.

99 Peraltro, come indicato nella lettera delle autorità rumene dell'11 settembre 2019, i documenti programmatici sull'attuazione delle misure del PNSR 2007-2013 (guida del richiedente, manuali e procedure per la gestione delle domande di pagamento, manuali e procedure per l'autorizzazione di pagamento) sono stati approvati con decreto ministeriale e costituiscono la normativa nazionale. Questi ultimi contengono a loro volta gli importi figuranti nella scheda della misura 215.

100 In quarto luogo, al pari dell'organo di conciliazione nella sua relazione emessa nell'ambito della procedura 19/RO/796, si deve quindi riconoscere che un emendamento al PNSR 2007-2013 e una decisione di approvazione di detto emendamento erano necessari affinché le autorità rumene potessero ridurre i pagamenti compensativi versati. È infatti a giusto titolo che queste ultime hanno sostenuto che il rispetto della normativa pertinente dell'Unione e, più precisamente, dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 1974/2006 (v. punto 91 supra) nonché della normativa nazionale pertinente, adottata per l'attuazione di detto programma, rendeva impossibile la modifica, successivamente alla data in cui sono state notificate alcune constatazioni della Corte dei conti, del tasso di pagamento e del metodo di calcolo relativi alla sottomisura controversa approvata dalla Commissione con la decisione C(2012) 3529 final, del 25 maggio 2012.

101 Pertanto, occorre considerare che, tenuto conto delle circostanze del caso di specie, vale a dire che i metodi di

calcolo dei tassi di pagamento relativi alla sottomisura controversa e i suoi risultati finanziari erano stati oggetto di una negoziazione specifica con la Commissione, la quale, con lettera del 4 aprile 2012 e con la decisione C(2012) 3529 final, del 25 maggio 2012, li aveva espressamente accettati come conformi al regolamento n. 1698/2005, le constatazioni della Corte dei conti non possono invalidare, con effetto immediato, detti metodi e i loro risultati, con la conseguenza di porre fine alle legittime aspettative della Romania.

102 Dal momento che, in seguito alle constatazioni della Corte dei conti, si erano protratte le legittime aspettative della Romania riguardo al fatto che i tassi di pagamento compensativi relativi alla sottomisura controversa, fissati dal PNSR 2007-2013, trasposti al programma nazionale di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 (v. punto 98 supra) e ripresi dalla normativa nazionale (v. punto 99 supra), sarebbero stati rispettati per tutta la durata degli impegni assunti dai beneficiari, la Commissione le ha quindi violate allorquando ha deciso di applicare una rettifica forfettaria del 25% e di escludere dal finanziamento dell'Unione le spese corrispondenti relative a detta sottomisura.

103 Tale conclusione non è rimessa in discussione dall'argomento della Commissione vertente sull'applicazione, nel caso di specie, della sentenza del 14 marzo 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169). Infatti, al punto 31 di tale sentenza, si indica che l'articolo 30 del regolamento n. 1782/2003 prevede che l'applicazione dei regimi di sostegno di cui all'allegato I lascia impregiudicata la possibilità di procedere in qualsiasi momento ad una loro revisione in funzione dell'evoluzione del mercato e della situazione di bilancio. Al punto 32 della medesima sentenza si precisa che il considerando 22 di detto regolamento enuncia che i regimi comuni di sostegno devono essere adattati all'evoluzione, se del caso entro breve termine, e che i beneficiari non possono pertanto contare sul fatto che le condizioni per la concessione dell'aiuto restino immutate e dovrebbero essere pronti ad una possibile revisione dei regimi in funzione dell'evoluzione del mercato. La Corte conclude, al punto 33 di tale sentenza che un operatore economico prudente ed accorto era in grado di prevedere che i pagamenti diretti a titolo dei regimi di sostegno al reddito potevano essere ridotti a seguito di una revisione in funzione dell'evoluzione del mercato e della situazione di bilancio. Tuttavia, a differenza del caso esaminato dalla Corte nella sentenza del 14 marzo 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), nel caso di specie, la normativa dell'Unione non consente una modifica del PNSR 2007-2013 e degli impegni assunti con i beneficiari in qualsiasi momento, come risulta dall'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 1974/2006, menzionato al precedente punto 91.

104 Inoltre, la Commissione non può invocare l'applicazione nel caso di specie della sentenza del 3 aprile 2017, Germania/Commissione (T-28/16, EU:T:2017:242, punti da 93 a 97) per escludere la persistenza nel tempo delle legittime aspettative della Romania. Infatti, in tale sentenza, il Tribunale ha dichiarato che l'approvazione da parte della Commissione del programma di sviluppo dell'economia agricola e dell'ambiente rurale in Baviera (Germania) per il periodo 2007-2013 non poteva comportare la rinuncia da parte di quest'ultima al requisito dei criteri di selezione comparativi, il che, in ogni caso, l'avrebbe condotta ad eccedere i propri poteri. Orbene, la situazione nella presente causa non è paragonabile a quella esaminata nell'ambito di detta sentenza. Infatti, nella presente causa, la Commissione, che disponeva di tutti gli elementi necessari, ha deciso, nell'ambito del suo ampio potere discrezionale, di approvare la modifica del PNSR 2007-2013 per includervi la misura 215 (e quindi la sottomisura controversa) in quanto conforme al regolamento n. 1698/2005, ivi compreso quindi l'articolo 40, paragrafo 3, di tale regolamento. Così facendo, la Commissione ha approvato un metodo di calcolo dei tassi di pagamento compensativo relativo alla sottomisura controversa che non prendeva in considerazione i risparmi risultanti dagli animali che non erano più acquistati e il peso reale degli animali per calcolare i risparmi di foraggio. Inoltre, dalla sentenza del 3 aprile 2017, Germania/Commissione (T-28/16, EU:T:2017:242), non risulta che le misure del programma di sviluppo di cui trattavasi siano state oggetto, come nel caso di specie, di una negoziazione specifica.

105 Anche la possibilità, fatta valere dalla Commissione in udienza, di applicare nel caso di specie la giurisprudenza derivante dalla sentenza del 22 novembre 2018, Portogallo/Commissione (T-31/17, EU:T:2018:830, punto 93), deve essere esclusa.

106 Infatti, è vero che, al punto 93 della sentenza del 22 novembre 2018, Portogallo/Commissione (T-31/17, EU:T:2018:830), è stato dichiarato che i programmi globali avevano carattere previsionale, ragion per cui la Commissione, approvandoli, non prendeva, in linea di principio, una posizione definitiva sulla conformità delle misure che essi contenevano all'insieme delle norme applicabili del diritto dell'Unione e, quindi, sull'idoneità di tali misure al finanziamento dell'Unione. Il Tribunale ha aggiunto che dalla mera approvazione da parte della Commissione di un programma globale non si può dedurre che le misure contenute in tale programma fossero necessariamente conformi all'insieme delle norme applicabili del diritto dell'Unione, né che l'idoneità di tali misure al finanziamento dell'Unione non potesse essere più rimessa in discussione dalla Commissione, in particolare nel corso del procedimento di verifica di conformità di cui all'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005 e si è riferito ai paragrafi 48, 49, 52 e 59 delle conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Repubblica ceca/Commissione (C-4/17 P, EU:C:2018:237).

107 Tuttavia, si deve necessariamente constatare che, al punto 96 della sentenza del 22 novembre 2018, Portogallo/Commissione (T-31/17, EU:T:2018:830), viene espressamente indicato che la decisione della Commissione di approvazione del programma nazionale di sviluppo rurale in questione non si era specificamente pronunciata sulla conformità della sottomisura del programma in questione all'insieme delle disposizioni applicabili in materia di Fondo

europeo agricolo di garanzia (FEAGA). Inoltre, il dispositivo della decisione della Commissione di approvazione della modifica di detto programma precisava che l'approvazione effettuata da tale decisione «non copr[iva] le modalità di controllo e le sanzioni che [sarebbero state] esaminate nell'ambito delle revisioni del FEAGA». È quindi tenuto conto della formulazione della decisione di approvazione nonché del contesto giuridico in cui essa si collocava che il Tribunale ha dichiarato che non si poteva ritenere che la Commissione «a[vesse] fornito alle autorità portoghesi, al momento dell'adozione di tale decisione, informazioni precise, categoriche e concordanti circa l'idoneità al finanziamento dell'Unione delle spese relative alle attività di controllo indicate al punto 4.6 dell'allegato I al sottoprogramma per la regione autonoma delle Azzorre» (Portogallo). Le valutazioni effettuate in detta sentenza non possono quindi essere trasposte alla presente causa. Infatti, come constatato ai precedenti punti 84, 101 e 102, nel caso di specie la Commissione ha negoziato in modo specifico il contenuto della sottomisura controversa. La decisione di approvazione della modifica del PNSR 2007-2013 non può quindi presentare un carattere meramente «previsionale».

108 Per quanto riguarda l'argomento della Commissione vertente sul fatto che, nonostante la mancata previsione, nei contratti con i beneficiari, di clausole di riesame, la Romania avrebbe trovato, nel suo contesto giuridico, un mezzo per ridurre i pagamenti per le altre sottomisure della misura 215 del PNSR 2007-2013 anche dopo il 2015, alla luce delle constatazioni di cui ai precedenti punti da 91 a 100, si deve osservare che detto argomento non dimostra che, per quanto riguarda la sottomisura controversa, la Romania aveva potuto parimenti trovare il modo di ridurre i tassi di pagamento compensativo. Peraltro, la Romania ha indicato alla Commissione, nelle sue lettere del 9 luglio 2018, dell'8 gennaio e del 12 febbraio 2019, che, a causa della riduzione dei pagamenti compensativi relativi alle altre sottomisure, i beneficiari avevano avviato procedimenti giudiziari per reclamare il pagamento integrale dell'aiuto conformemente al PNSR 2007-2013 e alla normativa nazionale.

109 A tale riguardo, la Romania ha giustamente fatto valere, nella sua lettera dell'11 settembre 2019, che la proposta della Commissione di includere, dopo la presentazione delle domande di pagamento per il quinto e ultimo anno di impegno a titolo della misura 215, nuovi elementi nella metodologia di calcolo dei pagamenti compensativi che si aggiungevano agli elementi noti al momento della sottoscrizione degli impegni rappresentava un rischio per i beneficiari a causa dell'assenza di prevedibilità dei fattori che potevano influenzare gli indicatori economici e finanziari da cui dipendeva la redditività delle aziende, o addirittura, in taluni casi estremi, la prosecuzione dell'attività economica delle aziende in difficoltà.

110 Gli impegni sottoscritti dai beneficiari nell'ambito della misura 215 hanno valore contrattuale, sono conclusi per un periodo minimo di cinque anni e prevedono obblighi volontariamente assunti dai beneficiari di conformarsi ai requisiti di base, ai requisiti e alle azioni specifiche per ogni sottomisura alla quale hanno accesso nonché alle norme di ecocondizionalità applicabili ai terreni agricoli appartenenti all'azienda interessata e alle attività agricole svolte in tale azienda. A causa di tali impegni e della scadenza del termine previsto per proporre una modifica del PNSR 2007-2013, non era possibile per le autorità rumene applicare pagamenti compensativi non corrispondenti al livello figurante nella scheda tecnica della misura 215 del PNSR 2007-2013.

111 In ogni caso, il fatto che la Romania possa essere in grado di ridurre i pagamenti e di diminuire così le sue perdite derivanti dal rifiuto di prendere a carico tali spese da parte dei fondi agricoli per quanto riguarda la sottomisura controversa, contrariamente a quanto risultava dal programma nazionale di sviluppo rurale approvato, non è tale da privarla della possibilità di fondarsi utilmente sul suo legittimo affidamento nel fatto che i tassi di pagamento compensativo relativi alla sottomisura controversa, fissati dal PNSR 2007-2013 e ripresi dalla normativa nazionale (v. punto 99 supra), siano rispettati. Peraltro, la necessità di avviare, nell'ambito della sottomisura controversa, procedure di modifica dei contratti e quella di far fronte agli eventuali procedimenti giudiziari che ne risultano, come è avvenuto nell'ambito delle altre sottomisure della misura 215 del PNSR 2007-2013, sarebbero proprio le conseguenze negative di una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento della Romania nonché del principio della certezza del diritto.

112 Certamente, si deve riconoscere che dalla giurisprudenza risulta che l'accettazione da parte della Commissione di un programma di sviluppo rurale non conferisce a tale documento programmatico un valore giuridico superiore a quello della normativa dell'Unione e che, di conseguenza, tanto la Commissione quanto la Romania restano tenute al rispetto delle disposizioni della normativa dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 25 febbraio 2015, Polonia/Commissione, T-257/13, non pubblicata, EU:T:2015:111, punto 53). Tuttavia, la Romania basa le sue affermazioni dirette a far valere che la Commissione ha violato il principio della tutela del legittimo affidamento non solo sull'approvazione del PNSR 2007-2013, ma anche sulla circostanza secondo cui la misura 215 e il suo metodo di calcolo dei pagamenti compensativi sono stati oggetto di una negoziazione specifica e sulla circostanza secondo cui, al momento in cui le constatazioni della Corte dei conti le sono state comunicate, la normativa dell'Unione, ossia l'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 1974/2006, non consentiva più una modifica di detto programma. Orbene, la ratio legis di tale disposizione è di garantire la stabilità degli impegni assunti in applicazione del PNSR 2007-2013.

113 Nei limiti in cui il testo dell'articolo 40, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005, secondo il quale i pagamenti per il benessere degli animali compensano i costi aggiuntivi e le perdite di reddito derivanti dagli impegni assunti (v. punto 45 supra), non indica come calcolare i costi aggiuntivi sostenuti dagli allevatori e nei limiti in cui la Commissione



dispone di un ampio potere discrezionale per decidere se un metodo di calcolo dei tassi di pagamento compensativo dia luogo ad una sovracompenrazione dei beneficiari dell'aiuto, occorre attribuire particolare importanza all'approvazione, da parte di quest'ultima, a seguito di una negoziazione specifica con le autorità rumene, del metodo identificato da queste ultime. In altri termini, l'approvazione da parte della Commissione della modifica del PNSR 2007-2013 ad opera della decisione C(2012) 3529 final, del 25 maggio 2012, e la scadenza del termine per modificarlo consentono di ritenere che quest'ultima abbia ingenerato fondate aspettative non solo nel fatto che la sottomisura controversa non sarebbe stata più modificata, ma anche nel fatto che le aspettative delle autorità rumene permanevano legittime ai sensi della giurisprudenza citata ai precedenti punti 70 e 71, dopo la notifica a queste ultime delle constatazioni della Corte dei conti.

114 Tenuto conto delle particolari circostanze del caso di specie, si deve riconoscere che il diritto al finanziamento dell'Unione dei pagamenti compensativi relativi alla sottomisura controversa secondo l'importo fissato nel PNSR 2007-2013 e trasposto al programma nazionale di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020, approvato dalla decisione di esecuzione C(2015) 3508 della Commissione, del 26 maggio 2015, come contropartita degli impegni assunti e rispettati dagli agricoltori su un periodo di cinque anni (ossia aumentare del 10% lo spazio assegnato ad ogni animale e ridurre di conseguenza il numero di animali), può solo essere influenzato e modificato in ragione di fatti successivi, quali le constatazioni della Corte dei Conti, per il motivo che ciò arrecherebbe pregiudizio al legittimo affidamento delle autorità rumene.

115 Alla luce di tutto quanto precede, si deve concludere che, al momento dell'adozione della decisione impugnata, la Commissione non ha rispettato il principio della tutela del legittimo affidamento e, di conseguenza, il principio della certezza del diritto, di cui il principio della tutela del legittimo affidamento costituisce un corollario (v. punto 69 supra).

116 Occorre quindi accogliere la quarta e la quinta censura del primo motivo.

Sulla terza censura del primo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 12, paragrafi 6 e 7, del regolamento delegato n. 907/2014 e degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie

117 La Romania sostiene che la Commissione ha applicato erroneamente l'articolo 12, paragrafi 6 e 7, del regolamento delegato n. 907/2014 e gli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie. Essa sottolinea che, come era stato illustrato dall'organo di conciliazione nella sua relazione presentata nell'ambito della procedura 17/RO/796 (v. punto 15 supra), tale problema era già stato evocato per quanto riguardava la decisione di esecuzione 2018/873. Più precisamente, la Commissione avrebbe erroneamente ritenuto che l'esistenza di un metodo di calcolo asseritamente errato fosse assimilabile ai casi di irregolarità disciplinate dall'articolo 12, paragrafi 6 e 7, del regolamento delegato n. 907/2014. Infatti, il caso previsto da detta disposizione riguarderebbe il comportamento dei beneficiari dei fondi. Nel caso di specie, non si tratterebbe di carenze nella verifica della legittimità e della regolarità delle domande che hanno dato luogo ad un pagamento compensativo a titolo della sottomisura controversa. Inoltre, in caso di metodo di calcolo errato, sarebbe possibile determinare, senza sforzi sproporzionati, l'importo esatto delle rettifiche. Dato che la constatazione dell'erroneità di un metodo di calcolo non può essere ricondotta alle ipotesi di irregolarità ai sensi delle disposizioni sopra menzionate, tale constatazione non potrebbe comportare l'applicazione di una rettifica forfettaria.

118 La Commissione replica di essersi correttamente fondata sull'articolo 12, paragrafi 6 e 7, del regolamento delegato n. 907/2014, dato che le informazioni provenienti dal secondo audit non le consentivano di determinare più precisamente l'importo della sovracompenrazione per calcolo o per estrapolazione, come richiesto dall'articolo 12, paragrafi 2 e 3, di detto regolamento. La Commissione riconosce che, nell'ambito del primo audit, le irregolarità sono state qualificate al contempo come «spese non ammissibili» e «assenza di controllo essenziale» riguardante le corrispondenti verifiche volte a controllare la conformità della domanda a tutti i criteri di ammissibilità enunciati nella normativa dell'Unione e definiti nel PNSR 2007-2013. Tuttavia, la decisione adottata a seguito del primo audit non sarebbe oggetto della presente causa e il secondo audit avrebbe condotto alla constatazione di «irregolarità diffuse» e di una «negligenza nella prevenzione delle pratiche irregolari o fraudolente», senza menzione di un'assenza di controllo essenziale ai sensi degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie. Secondo la Commissione, i termini «rettifica forfettaria» sono stati utilizzati in entrambi gli audit e, per quanto riguarda la terminologia utilizzata a fini di rettifica, i termini «tassi di pagamento inesatti» e «importi di pagamenti sovrastimati» fanno riferimento allo stesso aspetto, vale a dire al fatto che i tassi di pagamento inesatti hanno comportato una sovrastima degli importi da pagare. Orbene, l'articolo 12, paragrafi 6 e 7, del regolamento delegato n. 907/2014 riguarderebbe l'applicazione dell'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, che includerebbe qualsiasi spesa non conforme al diritto dell'Unione e al FEASR, nonché la sovracompenrazione di cui trattasi nel caso di specie, risultato dell'applicazione di un metodo di calcolo errato.

119 A tale riguardo va sottolineato che, conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, qualora constati che talune spese non sono state eseguite in conformità del diritto dell'Unione, la Commissione adotta una decisione che determina gli importi da escludere dal finanziamento dell'Unione. A termini dell'articolo 52, paragrafo 2, del medesimo regolamento, la Commissione valuta gli importi da escludere tenendo conto, in particolare, della gravità della non conformità constatata. Essa tiene conto a tal fine del tipo di infrazione, nonché del danno finanziario causato all'Unione. Inoltre, essa basa l'esclusione sull'identificazione degli importi indebitamente spesi e, se questi non possono essere identificati se non con uno sforzo sproporzionato, può applicare, in particolare, rettifiche forfettarie. Le rettifiche forfettarie sono effettuate solo quando, date le caratteristiche del caso o perché lo Stato membro non ha fornito alla

Commissione le informazioni necessarie, non sia possibile mediante uno sforzo proporzionato identificare con maggiore precisione il danno finanziario causato all'Unione.

120 L'articolo 12, paragrafi 2 e 3, del regolamento delegato n. 907/2014 prende in considerazione le ipotesi in cui gli importi indebitamente spesi possono o meno essere identificati con uno sforzo proporzionato e con l'aiuto degli Stati membri.

121 Secondo l'articolo 12, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento delegato n° 907/2014, «[p]er determinare gli importi che è possibile escludere dal finanziamento unionale, qualora constati che le spese non sono state sostenute conformemente al diritto dell'Unione e, per quanto riguarda il FEASR, conformemente al diritto nazionale e unionale applicabile, la Commissione utilizza le proprie risultanze e tiene conto delle informazioni trasmesse dagli Stati membri durante la procedura di verifica di conformità messa in atto a norma dell'articolo 52 del regolamento (...) n. 1306/2013».

122 L'articolo 12, paragrafo 3, del regolamento n. 907/2014 così recita:

«Ove non sia possibile individuare gli importi indebitamente spesi a norma del paragrafo 2, la Commissione può determinare gli importi da escludere applicando rettifiche estrapolate. Per consentire alla Commissione di determinare gli importi pertinenti, entro i termini da essa stabiliti durante la procedura di verifica di conformità gli Stati membri possono presentare un calcolo dell'importo da escludere dal finanziamento unionale estrapolando, mediante strumenti statistici, i risultati dei controlli effettuati su un campione rappresentativo di tali casi. Il campione è estratto dalla popolazione per la quale è ragionevole presumere che si verifichi la non conformità constatata».

123 L'articolo 12, paragrafi 6 e 7, del regolamento delegato n. 907/2014 riguarda i casi in cui le condizioni per determinare gli importi da escludere dal finanziamento dell'Unione di cui all'articolo 12, paragrafi 2 e 3, di detto regolamento non sono rispettate. Pertanto, la Commissione applica rettifiche forfetarie il cui livello è stabilito tenendo conto della natura e della gravità dell'infrazione e della propria stima del rischio di danno finanziario per l'Unione.

124 Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 6, del regolamento delegato n. 907/2014, è previsto quanto segue:

«Ove non siano rispettate le condizioni per determinare gli importi da escludere dal finanziamento unionale di cui ai paragrafi 2 e 3 o la natura del caso sia tale che gli importi da escludere non possano essere determinati a norma dei medesimi paragrafi, la Commissione applica le opportune rettifiche forfetarie, tenendo conto della natura e della gravità dell'infrazione e della propria stima del rischio di danno finanziario causato all'Unione.

Il livello della rettifica forfettaria è stabilito tenendo conto, in particolare, della tipologia di non conformità constatata. A tal fine le carenze dei controlli sono ripartite fra quelle relative a controlli essenziali e quelle relative a controlli complementari, laddove:

- a) i controlli essenziali sono i controlli amministrativi e in loco necessari per determinare l'ammissibilità dell'aiuto e l'applicazione pertinente delle riduzioni e delle sanzioni;
- b) i controlli complementari sono le operazioni amministrative necessarie per trattare correttamente le domande.

Se, nell'ambito della medesima procedura di verifica di conformità, sono accertate diverse tipologie di non conformità che, singolarmente, darebbero luogo a rettifiche forfetarie differenti, si applica soltanto la rettifica forfettaria più elevata».

125 L'articolo 12, paragrafo 7, del regolamento delegato n. 907/2014 dispone che, «[n]ello stabilire il livello delle rettifiche forfetarie, la Commissione tiene specificamente conto delle seguenti circostanze, che dimostrano una maggiore gravità delle carenze e quindi un rischio più elevato di perdite per il bilancio dell'Unione».

126 Per quanto riguarda il grado di gravità, l'articolo 12, paragrafo 7, lettera c), del regolamento delegato n. 907/2014 prevede, in particolare, che tale grado è più elevato e, pertanto, che sussiste un maggior rischio di perdita per il bilancio dell'Unione, quando «l'applicazione di un sistema di controllo da parte dello Stato membro è ritenuta mancante o gravemente carente e vi sono prove di irregolarità diffuse e di negligenza nella prevenzione delle pratiche irregolari o fraudolente (...)».

127 È stato dichiarato che una rettifica fissata dalla Commissione conformemente agli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie tendeva ad evitare che venissero posti a carico dei fondi importi che non erano serviti al finanziamento di un obiettivo perseguito dalla normativa dell'Unione di cui trattavasi e non costituiva una sanzione. La giurisprudenza ha quindi riconosciuto che i tassi forfettari fissati negli orientamenti consentivano al contempo l'osservanza del diritto dell'Unione e la buona gestione delle risorse dell'Unione, nonché di evitare che la Commissione esercitasse il suo potere discrezionale imponendo agli Stati membri rettifiche smisurate e sproporzionate (v., in tal senso, sentenza del 6 luglio 2015, Italia/Commissione, T-44/11, non pubblicata, EU:T:2015:469, punto 87 e giurisprudenza ivi citata).

128 La giurisprudenza ha inoltre precisato che, qualora non fosse possibile valutare con precisione le perdite subite dall'Unione, la Commissione poteva prevedere una rettifica forfettaria sulla base degli indirizzi contenuti negli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie (v., in tal senso, sentenza del 6 luglio 2015, Italia/Commissione, T-44/11, non pubblicata, EU:T:2015:469, punto 89 e giurisprudenza ivi citata).

129 Come ricordato al precedente punto 48, il punto 3.2.5 degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie indica quanto segue:

«Se "l'applicazione di un sistema di controllo da parte di uno Stato membro è ritenuta assente o affetta da gravi carenze ed esistono prove di diffuse irregolarità e di negligenza nella lotta alle prassi fraudolente o irregolari", si giustifica una

rettifica del 25% in quanto si può ragionevolmente presumere che la possibilità di presentare impunemente domande irregolari determini un danno finanziario eccezionalmente elevato per il bilancio dell'Unione.

(...)).».

130 Dalla giurisprudenza risulta che, conformemente al punto 3.2.5 degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie, nelle circostanze che dimostrano una maggiore gravità delle carenze e quindi un rischio più elevato di perdite per il bilancio dell'Unione, di cui all'articolo 12, paragrafo 7, del regolamento delegato n. 907/2014, la Commissione applica, in linea di principio, una rettifica forfettaria ad un tasso del 25%. Ciò premesso, essa può fissare un tasso di rettifica ad un livello ancora più elevato. Così, una rettifica forfettaria ad un tasso del 100% è giustificata se le carenze del sistema di controllo sono tanto gravi da configurare l'inosservanza completa delle norme dell'Unione e quindi l'irregolarità di tutti i pagamenti (sentenza del 17 dicembre 2020, Francia/Commissione, C-404/19 P, EU:C:2020:1041, punto 58).

131 Nel caso di specie, occorre rilevare che, come risulta dalla relazione di sintesi e dalla posizione finale contenuta nella lettera del 14 aprile 2020, la Commissione ha fondato l'imposizione di una rettifica forfettaria sull'esistenza di un rischio significativo per i fondi agricoli, a motivo dell'applicazione, da parte delle autorità rumene, di un sistema di gestione e di controllo della misura 215 relativa al benessere degli animali, «gravemente carente per quanto riguarda[va] i tassi di pagamento relativi alla sottomisura controversa». Secondo la Commissione, tale carenza, che incideva su tutti i pagamenti a titolo della sottomisura controversa, presentava un carattere sistemico. Più precisamente, essa ha ritenuto che esistessero indizi di irregolarità diffuse che portavano una sovracompensazione sistematica per gli agricoltori. Dato che le autorità rumene non avevano fornito alcun calcolo del rischio incorso dai fondi agricoli e avevano tuttavia stabilito la popolazione a rischio, la Commissione ha concluso che era ragionevole supporre che la libertà di presentare impunemente domande irregolari comportasse danni finanziari eccezionalmente elevati per il bilancio dell'Unione. Pertanto, basandosi sui suoi orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie, la Commissione ha deciso di applicare una rettifica forfettaria del 25%.

132 Per quanto riguarda il controllo della proporzionalità della rettifica forfettaria applicata dalla Commissione, occorre rilevare che, tra le circostanze che, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 7, lettera c), del regolamento delegato n. 907/2014, dimostrano una maggiore gravità delle carenze e quindi un rischio più elevato di perdite per il bilancio dell'Unione, figura il caso in cui sussistano prove di irregolarità diffuse e di negligenza nella prevenzione delle pratiche irregolari o fraudolente (v. punto 126 supra).

133 Tale ipotesi è ripresa al punto 3.2.5 degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie, secondo cui, qualora «[l']applicazione di un controllo da parte di uno Stato membro [sia] ritenuta assente o affetta da gravi carenze ed [esistano] prove di diffuse irregolarità e di negligenza nella lotta alle prassi fraudolente o irregolari (...), si giustifica una rettifica del 25% in quanto si può ragionevolmente presumere che la possibilità di presentare impunemente domande irregolari determini un danno finanziario eccezionalmente elevato per il bilancio dell'Unione» (v. punti 48 e 129 supra).

134 La nozione di «irregolarità» è definita al punto 1.2 degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie come corrispondente a «qualsiasi violazione di una disposizione del [diritto dell'Unione o del diritto nazionale] derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale [dell'Unione] o ai bilanci [da questa] gestiti, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto [dell'Unione], ovvero una spesa indebita».

135 Quando definisce la nozione di «irregolarità» che giustifica l'applicazione di un tasso di rettifica del 25% delle spese, il punto 1.2 degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie si riferisce quindi alle «azioni» o alle «omissioni» degli operatori economici.

136 Nel caso di specie, come afferma l'organo di conciliazione nella sua relazione presentata nell'ambito della procedura 19/RO/856 (v. punto 25 supra) e come ribadito dalla Romania nel suo ricorso, gli operatori economici, ai sensi del punto 1.2 degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie, sono i beneficiari che hanno chiesto un aiuto sulla base dei tassi di pagamento previsti nel PNSR 2007-2013 approvato dalla Commissione.

137 Orbene, la violazione dell'articolo 40, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005 asserita dalla Commissione non risulta, in ogni caso, da «azioni» o da «omissioni» da parte dei beneficiari dell'aiuto, bensì da un metodo di calcolo delle aliquote di sostegno applicato dalle autorità rumene.

138 Pertanto, la qualificazione giuridica del metodo di calcolo relativo alla sottomisura controversa e del suo risultato finanziario come «diffuse irregolarità» e come «negligenza [importante] nella lotta alle prassi fraudolente o irregolari», ai sensi degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie, non è corretta.

139 A tale riguardo, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, qualora la Commissione abbia adottato orientamenti, questi la vincolano e il giudice dell'Unione deve verificare se tale istituzione abbia rispettato le norme di cui si è dotata (v., in tal senso, sentenza del 9 settembre 2009, Holland Malt/Commissione, T-369/06, EU:T:2009:319, punto 167 e giurisprudenza ivi citata).

140 Inoltre, anche volendo ammettere che le «irregolarità» e le «negligenze importanti» indicate dalla Commissione nella sua relazione di sintesi e nella sua posizione finale possano fare riferimento alle autorità rumene e non ai beneficiari, occorre osservare quanto segue.

141 È vero che le autorità rumene erano informate, a partire dalla data di notifica delle constatazioni della Corte dei conti, vale a dire dal 18 settembre 2015 (v. punto 7 supra) e, altresì, a partire dalla lettera della Commissione del 21 marzo 2016 (v. punto 12 supra), del parere di quest'ultima sull'irregolarità dei tassi di pagamento relativi alla sottomisura controversa. Tuttavia, la Commissione ha erroneamente ritenuto che le autorità rumene avessero commesso irregolarità diffuse o fossero state gravemente negligenti nella prevenzione delle pratiche irregolari continuando a presentare liberamente domande di aiuto sulla base di un tasso che desse luogo a una sovracompenrazione. Infatti, il comportamento delle autorità rumene si spiegava con il fatto, da un lato, che esse avevano ricevuto assicurazioni che il metodo di calcolo sottoposto alla Commissione rispettasse le disposizioni pertinenti del regolamento n. 1698/2005 e del regolamento n. 1974/2006 e, dall'altro, che, in forza dell'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento n. 1974/2006, una modifica del PNSR 2007-2013 poteva essere apportata fino al 31 dicembre 2015, a condizione che lo Stato membro la notificasse entro il 31 agosto 2015.

142 La natura sistematica della mancata adozione di misure dirette a ridurre i pagamenti compensativi relativi alla sottomisura controversa, o addirittura a sospenderli, non può quindi essere assimilata, nel caso di specie, ad una «diffusa irregolarità» ai sensi degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie, che giustifica l'applicazione di un tasso di rettifica forfettaria del 25%.

143 Quanto all'asserita libertà di presentare «impunemente» domande irregolari da parte dei beneficiari interessati e quanto all'applicazione di tassi di pagamento asseritamente sovrastimati, occorre osservare che ciò è connesso agli impegni pluriennali adottati in applicazione del PNSR 2007-2013 e alle legittime aspettative nel fatto che la sottomisura controversa rimarrà applicabile.

144 Infine, il comportamento tanto delle autorità rumene quanto dei beneficiari interessati non può essere assimilato a una negligenza «importante» nella prevenzione delle pratiche irregolari o fraudolente. Nel caso di specie, a motivo dell'affidamento legittimamente maturato dalle autorità rumene nel fatto che il metodo di calcolo discusso nel 2012 con la Commissione era rispettoso delle norme in vigore, non può essere individuata alcuna prassi irregolare o fraudolenta. Infatti, le domande di pagamento sono state «regolarmente» presentate conformemente ai programmi nazionali di sviluppo rurale in vigore e i pagamenti sono stati «regolarmente» effettuati applicando i tassi previsti dalla sottomisura controversa preliminarmente approvata dalla Commissione e in vigore sia al momento della sottoscrizione degli impegni da parte dei beneficiari sia al momento della presentazione delle loro domande di pagamento all'organismo pagatore.

145 Nei limiti in cui sono l'esistenza e la gravità delle irregolarità e delle negligenze commesse dalle autorità rumene, risultanti dalla sistematicità dell'applicazione di tassi di pagamento sovrastimati, che hanno indotto la Commissione a presumere l'esistenza di un rischio di danni finanziari per il bilancio dell'Unione conformemente all'articolo 12, paragrafo 7, lettera c), del regolamento delegato n. 907/2014 e che tanto «l'esistenza» di presunte irregolarità o negligenze, quanto «la loro gravità o sistematicità», devono essere escluse nel caso di specie (v. punti da 142 a 144 supra), l'applicazione di una rettifica del 25% è, a sua volta, ingiustificata alla luce di detto articolo, in combinato disposto con gli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie.

146 La Commissione ha quindi commesso un errore di qualificazione giuridica basandosi sull'articolo 12, paragrafo 7, lettera c), del regolamento delegato n. 907/2014, in combinato disposto con i suoi orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie, per giustificare l'applicazione di un tasso del 25% come rettifica forfettaria.

147 Peraltro, come correttamente fatto valere dalla Romania, nell'ambito del primo audit, le irregolarità riguardanti il metodo di calcolo relativo alla sottomisura controversa e il suo risultato finanziario erano state qualificate dalla Commissione sia come «spese inammissibili» sia come «assenza di controllo essenziale» riguardante le verifiche della conformità di una domanda di aiuto ai criteri di ammissibilità enunciati nella normativa dell'Unione e definiti nel PNSR 2007-2013. Benché, come giustamente sostenuto dalla Commissione, la decisione adottata a seguito del primo audit non sia oggetto della presente causa, resta il fatto che la qualificazione giuridicamente errata come «assenza di controllo essenziale» dimostra che, sin dall'inizio della sua indagine, la Commissione non è riuscita a identificare il tipo di infrazione commessa dalle autorità rumene e la rettifica finanziaria applicabile nel caso di specie.

148 Si deve quindi accogliere la terza censura del primo motivo e dichiarare che la Commissione ha erroneamente ritenuto che la rettifica finanziaria del 25% fosse giustificata in applicazione dell'articolo 52 del regolamento n. 1306/2013, in combinato disposto con l'articolo 12 del regolamento delegato n. 907/2014 e con il punto 3.2.5 degli orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie.

149 Alla luce di tutto quanto precede, senza che sia necessario esaminare la prima censura del primo motivo, vertente sulla responsabilità della Commissione ai sensi degli articoli da 76 a 78 del regolamento n. 1605/2002, né la seconda censura del primo motivo, vertente su un errore di valutazione relativo al metodo di calcolo del tasso di pagamento compensativo e neppure la sesta censura del primo motivo, vertente sulla violazione del principio di buona amministrazione, si deve accogliere il primo motivo e, di conseguenza, il ricorso nella sua interezza, annullando la decisione impugnata nella parte in cui esclude alcune spese sostenute dalla Romania a titolo del FEASR per gli esercizi dal 2017 al 2019 e per un importo di EUR 18 717 475,08.

Sulle spese



150 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.

151 La Commissione, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Romania.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La decisione di esecuzione (UE) 2020/1734 della Commissione, del 18 novembre 2020, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), è annullata nella parte in cui esclude alcune spese sostenute dalla Romania a titolo del FEASR per gli esercizi dal 2017 al 2019 e per un importo di EUR 18 717 475,08.

2) La Commissione europea è condannata alle spese.

(Omissis)