

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXXIX
n. 85

SENTENZA

DEL TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA (SECONDA SEZIONE) DEL 2 DICEMBRE 2014. CAUSA T-661/11 (REPUBBLICA ITALIANA CONTRO COMMISSIONE EUROPEA). FEAOG – SEZIONE «GARANZIA» – FEAGA E FEASR – SPESE ESCLUSE DAL FINANZIAMENTO – LATTICINI – ENTRATE CON DESTINAZIONE SPECIFICA – CONTROLLI ESSENZIALI TARDIVITÀ – RETTIFICA FINANZIARIA FORFETTARIA – FONDAMENTO GIURIDICO – ARTICOLO 53 DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1605/2002 – REITERAZIONE

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Trasmessa alla Presidenza l'8 gennaio 2015

PAGINA BIANCA

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

2 dicembre 2014 (*)

«FEAOG – Sezione “Garanzia” – FEAGA e FEASR – Spese escluse dal finanziamento – Latticini – Entrate con destinazione specifica – Controlli essenziali – Tardività – Rettifica finanziaria forfettaria – Fondamento giuridico – Articolo 53 del regolamento (CE) n. 1605/2002 – Reiterazione»

Nella causa T-661/11,

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. Aiello e P. Grasso, avvocati dello Stato,

ricorrente,

contro

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

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione di esecuzione 2011/689/CE della Commissione, del 14 ottobre 2011, che esclude dal finanziamento dell’Unione europea alcune spese effettuate dagli Stati membri nell’ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione Garanzia, del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 270, pag. 33), nella parte in cui impone alla Repubblica italiana una rettifica finanziaria forfettaria di EUR 70 912 382 a causa di irregolarità nei controlli afferenti al regime delle quote latte, riscontrate nelle regioni italiane Abruzzi, Lazio, Marche, Puglia, Sardegna, Calabria, Friuli Venezia Giulia e Valle d’Aosta, durante le campagne 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione),

composto da M.E. Martins Ribeiro, presidente, S. Gervasoni e L. Madise (relatore), giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 1° aprile 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza**Contesto normativo generale**

A – Disposizioni rilevanti del regolamento finanziario applicabile al bilancio generale dell’Unione europea

- 1 L'articolo 53 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 L 248, pag. 1), in vigore, conformemente alle disposizioni dell'articolo 2, secondo comma, del regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006 del Consiglio, del 13 dicembre 2006, recante modifica del regolamento n. 1605/2002 (GU L 390, pag. 1), fino al 1° maggio 2007, così dispone:

«1. La Commissione esegue il bilancio secondo i metodi seguenti:

- a) in modo centralizzato;
- b) con una gestione concorrente o decentrata;
- c) in gestione congiunta con organizzazioni internazionali.

(...)

3. Quando la Commissione esegue il bilancio mediante gestione concorrente, le funzioni d'esecuzione del bilancio sono delegate agli Stati membri secondo le disposizioni dei titoli I e II della seconda parte.

(...)

5. Nei casi di gestione concorrente o decentrata, per assicurarsi che l'impiego dei fondi sia conforme alla normativa pertinente, la Commissione ricorre a procedure di liquidazione dei conti o a meccanismi di rettifiche finanziarie che le permettano di assumere la responsabilità finale nell'esecuzione del bilancio conformemente all'articolo 274 del trattato CE e all'articolo 179 del trattato Euratom.

6. Nell'ambito dell'esecuzione del bilancio secondo le modalità di cui ai paragrafi 3 e 4, gli Stati membri e i paesi terzi verificano regolarmente se le azioni finanziate dal bilancio comunitario siano state eseguite correttamente.

Essi adottano le misure atte a prevenire le irregolarità e le frodi e, se necessario, avviano azioni giudiziarie per recuperare i fondi indebitamente versati.

(...))».

- 2 L'articolo 53 del regolamento n. 1605/2002, come modificato dal regolamento n. 1995/2006, applicabile, conformemente alle disposizioni dell'articolo 2, secondo comma, di tale ultimo regolamento, a partire dal 1° maggio 2007, così dispone:

«La Commissione esegue il bilancio in conformità delle disposizioni degli articoli da 53 bis a 53 quinquies secondo i metodi seguenti:

- a) in modo centralizzato;
- b) con una gestione concorrente o decentrata; o
- c) in gestione congiunta con organizzazioni internazionali».

- 3 Ai sensi dell'articolo 53 ter del regolamento n. 1605/2002, quale inserito dal regolamento n. 1995/2006:

«1. Quando la Commissione esegue il bilancio mediante gestione concorrente, le funzioni d'esecuzione del bilancio sono delegate agli Stati membri. Questo metodo si applica, in particolare, alle azioni di cui ai titoli I e II della parte seconda.

2. Fatte salve disposizioni complementari previste dalla normativa settoriale pertinente e per assicurare, nella gestione concorrente, che i fondi siano utilizzati secondo le regole ed i principi previsti, gli Stati membri prendono tutti i provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi o di altro tipo necessari per tutelare gli interessi finanziari delle Comunità. A tal fine essi devono in particolare:

- a) accertarsi che le azioni finanziate dal bilancio siano realmente effettuate e assicurare che esse siano attuate correttamente;
- b) prevenire le irregolarità (...) e le frodi e intervenire se esse si verificano;
- c) recuperare i fondi indebitamente versati o non correttamente utilizzati oppure perduti come conseguenza d'irregolarità o errori;
- d) garantire, attraverso la normativa settoriale pertinente e in conformità dell'articolo 30, paragrafo 3, una corretta pubblicazione annuale a posteriori dei beneficiari di fondi provenienti dal bilancio.

A tale scopo, gli Stati membri procedono ad accertamenti e predispongono un (...) sistema di controllo interno efficace ed efficiente, in conformità delle disposizioni di cui all'articolo 28 bis. Se necessario ed appropriato, essi avviano azioni legali.

3. Gli Stati membri presentano una sintesi annuale, realizzata al livello nazionale opportuno, delle revisioni contabili e delle dichiarazioni disponibili.

4. Per assicurarsi che l'impiego dei fondi sia conforme alla normativa pertinente, la Commissione ricorre a procedure di liquidazione dei conti o a meccanismi di rettifiche finanziarie che le permettano di assumere la responsabilità finale nell'esecuzione del bilancio».

B – Regolamentazione generale del finanziamento della politica agricola comune

- 4 Il regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio, del 21 aprile 1970, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), ha stabilito i principi generali del finanziamento della politica agricola comune (in prosieguo: la «PAC»). Tale regolamento è stato abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativo al finanziamento della [PAC] (GU L 160, pag. 103), che disciplina le spese effettuate dagli Stati membri, tra il 1° gennaio 2000 e il 15 ottobre 2006, nell'ambito del finanziamento della PAC.
- 5 Com'è precisato segnatamente al considerando 5 del regolamento n. 1258/1999, «la responsabilità di controllare le spese del [FEAOG], sezione [“Garanzia”], spetta innanzi tutto agli Stati membri (...); (...) la Commissione, responsabile dell'esecuzione del bilancio comunitario, deve verificare le condizioni nelle quali sono avvenuti i pagamenti e i controlli». A termini del considerando 11 del medesimo regolamento, «devono essere adottate misure per prevenire e perseguire ogni irregolarità e per recuperare le somme perse a seguito di tali irregolarità o negligenze [e] occorre determinare la responsabilità per le conseguenze finanziarie di tali irregolarità o negligenze».

6 Ai sensi delle disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1258/1999, che corrispondono a quelle, rispettivamente, dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 729/70, il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «Garanzia», finanzia, nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, gli interventi destinati a regolarizzare tali mercati intrapresi secondo le norme del diritto dell'Unione.

7 L'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1258/1999, le cui disposizioni corrispondono, in sostanza, a quelle dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 729/70, così dispone:

«Gli Stati membri trasmettono periodicamente alla Commissione le seguenti informazioni, riguardanti gli organismi pagatori riconosciuti e gli organismi di coordinamento ed inerenti alle operazioni finanziate dalla sezione [“Garanzia”] del Fondo:

(...)

b) conti annui, corredati delle informazioni necessarie per la loro liquidazione, e certificazione della completezza, dell'esattezza e della veridicità dei conti trasmessi».

8 L'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 1258/1999, le cui disposizioni corrispondono, in sostanza, a quelle dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera c), del regolamento n. 729/70, è così formulato:

«La Commissione decide in merito alle spese non ammesse al finanziamento comunitario di cui agli articoli 2 e 3 qualora constati che alcune spese non sono state eseguite in conformità alle norme comunitarie.

Prima che sia adottata una decisione di rifiuto del finanziamento, i risultati delle verifiche della Commissione e le risposte dello Stato membro interessato costituiscono oggetto di comunicazioni scritte, in base alle quali le due parti cercano di raggiungere un accordo circa la soluzione da individuare.

In assenza di accordo, lo Stato membro può chiedere che sia avviata una procedura volta a conciliare le rispettive posizioni nel termine di quattro mesi e il cui esito costituisce oggetto di una relazione alla Commissione, che la esamina prima di una decisione di rifiuto del finanziamento.

La Commissione valuta gli importi da rifiutare tenendo conto, in particolare, della gravità dell'inosservanza constatata. La Commissione tiene conto a tal fine del tipo e della gravità dell'inosservanza nonché del danno finanziario causato alla Comunità.

Il rifiuto del finanziamento non può riguardare:

a) le spese di cui all'articolo 2 eseguite anteriormente ai ventiquattro mesi che precedono la comunicazione scritta, da parte della Commissione allo Stato membro interessato, dei risultati delle verifiche;

(...))».

9 L'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 1258/1999 così recita:

«Gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per:

- a) accertare se le operazioni del Fondo siano reali e regolari,
- b) prevenire e perseguire le irregolarità,
- c) recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze.

(...».

- 10 Il regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della [PAC] (GU L 209, pag. 1), abroga il regolamento n. 1258/1999 ed è applicabile dal 1° gennaio 2007 (articolo 49 del regolamento n. 1290/2005). Esso prevede, tuttavia, da un lato, che il regolamento n. 1258/1999 resti in applicazione fino al 15 ottobre 2006 per le spese sostenute dagli Stati membri (articolo 47 del regolamento n. 1290/2005) e, dall'altro, che l'articolo 31, in particolare, relativo alla verifica di conformità, sia applicabile dal 16 ottobre 2006 per le spese sostenute a partire da tale ultima data (articolo 49 del regolamento n. 1290/2005).
- 11 Com'è precisato al considerando 2 del regolamento n. 1290/2005, «[i]l bilancio comunitario dovrebbe finanziare le spese della [PAC], comprese le spese [del FEAGA], (...) in modo centralizzato oppure nell'ambito di una gestione concorrente tra Stati membri e Comunità, a norma dell'articolo 53 del regolamento [n. 1605/2002]».
- 12 L'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1290/2005 enuncia la costituzione del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) con effetto al 1° gennaio 2007, conformemente all'articolo 49 dello stesso regolamento.
- 13 Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera c), iii), del regolamento n. 1290/2005, le cui disposizioni corrispondono, in sostanza, a quelle dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1258/1999:

«Fatte salve le disposizioni dei regolamenti settoriali, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni, le dichiarazioni e i documenti seguenti:

(...)

- c) per le azioni relative ad operazioni finanziate dal FEAGA (...):

(...)

- iii) i conti annuali degli organismi pagatori riconosciuti, completati da una dichiarazione di affidabilità firmata dal responsabile dell'organismo pagatore riconosciuto, corredati delle informazioni necessarie per la loro liquidazione e della relazione di certificazione elaborata dall'organismo di certificazione di cui all'articolo 7».
- 14 L'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005, rubricato «Verifica di conformità», contiene, in sostanza, le medesime disposizioni dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 1258/1999.
- 15 L'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1663/95 della Commissione, del 7 luglio 1995, che stabilisce modalità d'applicazione del regolamento n. 729/70 per quanto riguarda la procedura

di liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «[G]aranzia» (GU L 158, pag. 6), come modificato segnatamente dal regolamento (CE) n. 2245/1999 della Commissione, del 22 ottobre 1999 (GU L 273, pag. 5), dispone quanto segue:

«I documenti giustificativi relativi alle spese finanziate e agli importi da recuperare dal [FEAOG], sezione “[G]aranzia”, sono tenuti a disposizione della Commissione quanto meno sino alla fine del terzo anno successivo a quello in cui la Commissione liquida le spese per il relativo esercizio finanziario, e qualora la decisione sulla liquidazione dei conti formi oggetto di un procedimento davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee sino alla fine dell’anno successivo all’emissione della sentenza».

- 16 L’articolo 8 del regolamento n. 1663/95, nella versione modificata dal regolamento n. 2245/1999, così recita:

«1. Qualora ritenga, a seguito di un’indagine, che le spese non sono effettuate nel rispetto delle norme comunitarie, la Commissione comunica allo Stato membro interessato le proprie risultanze e indica i provvedimenti da adottare per garantire, in futuro, l’osservanza delle norme stesse.

La comunicazione fa riferimento al presente regolamento. Lo Stato membro risponde entro due mesi e la Commissione può conseguentemente modificare la sua posizione. In casi giustificati la Commissione può accordare una proroga del termine per la risposta.

Alla scadenza del termine stabilito per la risposta, i servizi della Commissione convocano una discussione bilaterale ed entrambe le parti si adoperano per raggiungere un accordo sulle misure da adottare, nonché sulla valutazione della gravità dell’infrazione e del danno finanziario arrecato alla Comunità europea. In esito a tale discussione e dopo un’eventuale data fissata dalla Commissione, di concerto con lo Stato membro, dopo la discussione bilaterale per la comunicazione d’informazioni supplementari o, qualora lo Stato membro non accetti la convocazione nel termine fissato dalla Commissione, dopo la scadenza di tale termine, quest’ultima comunica ufficialmente le sue conclusioni allo Stato membro facendo riferimento alla decisione 94/442/CE della Commissione. Fatte salve le disposizioni del quarto comma del presente paragrafo, tale comunicazione valuta le spese di cui sarà proposta l’esclusione in virtù dell’articolo 5, paragrafo 2, lettera c), del regolamento [n. 729/70].

Lo Stato membro informa la Commissione quanto prima possibile dei provvedimenti adottati per assicurare il rispetto delle norme comunitarie e della data effettiva della loro attuazione. La Commissione adotta, se del caso, una o più decisioni in applicazione dell’articolo 5, paragrafo 2, lettera c), del regolamento [n. 729/70] per escludere fino alla data effettiva di attuazione dei provvedimenti le spese per le quali non sono state rispettate le norme comunitarie.

2. Le decisioni di cui all’articolo 5, paragrafo 2, lettera c) del regolamento [n. 729/70] sono adottate in seguito all’esame delle relazioni predisposte dall’organo di conciliazione a norma della decisione 94/442/CE.

(...)».

- 17 Il punto 11 dell’allegato unico al regolamento n. 1663/95, intitolato «Linee direttrici per i criteri per il riconoscimento degli organismi pagatori», è così formulato:

«Tutti i paragrafi summenzionati si applicano, mutatis mutandis, alle “spese negative” (prelievi, cauzioni incamerate, pagamenti rimborsati, ecc.) che l’organismo pagatore è tenuto a recuperare per conto della sezione “[G]aranzia” del FEAOG. In particolare l’organismo deve istituire un sistema per individuare tutti gli importi dovuti al [FEAOG] e per registrare in un registro dei debitori tutti i debiti prima che vengano riscossi (...)».

18 Il regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione, del 21 giugno 2006, recante modalità di applicazione del regolamento [n. 1290/2005] per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR (GU L 171, pag. 90), si applica essenzialmente a decorrere dal 16 ottobre 2006 e il suo articolo 11, paragrafi da 1 a 3, prevede, in sostanza, un procedimento analogo a quello stabilito dall’articolo 8 del regolamento n. 1663/95.

19 L’articolo 11, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 885/2006 è così formulato:

«La Commissione, dopo aver esaminato le eventuali relazioni redatte dall’organo di conciliazione a norma del capo 3 del presente regolamento, adotta, se necessario, una o più decisioni ai sensi dell’articolo 31 del regolamento [n. 1290/2005] per escludere dal finanziamento comunitario la spesa interessata dall’inosservanza delle norme comunitarie, fino a quando lo Stato membro abbia effettivamente attuato i provvedimenti correttivi».

20 L’articolo 11, paragrafo 5, del regolamento n. 885/2006 precisa:

«Il presente articolo si applica, mutatis mutandis, alle entrate con destinazione specifica ai sensi dell’articolo 34 del regolamento [n. 1290/2005]».

C – Regolamentazione del settore del latte e dei latticini

21 Il settore del latte e dei latticini è oggetto di un’organizzazione comune del mercato compresa nella PAC. Nel 1984, per gestire l’aumento dell’offerta di latte sul mercato e ristabilirne l’equilibrio, il legislatore dell’Unione ha istituito inter alia un regime di prelievo supplementare (in prosieguo: il «prelievo supplementare» o il «prelievo»). Il regolamento (CE) n. 1788/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 270, pag. 123), disciplina, dal 1° aprile 2004 e per undici periodi consecutivi di dodici mesi, il prelievo supplementare a carico dei produttori di latte e di altri prodotti lattiero-caseari. Conformemente alle disposizioni dell’articolo 25 del regolamento n. 1788/2003, il regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio, del 28 dicembre 1992, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 405, pag. 1), come modificato, non è più in vigore dal 1° aprile 2004.

22 L’articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1788/2003 così recita:

«Gli Stati membri sono debitori verso la Comunità del prelievo risultante dal superamento del quantitativo di riferimento nazionale di cui all’allegato I, stabilito a livello nazionale e separatamente per le consegne e le vendite dirette e lo versano, entro il limite del 99% dell’importo dovuto, al [FEAOG] anteriormente al 1° ottobre successivo al periodo di dodici mesi in questione».

23 Conformemente all’articolo 4 del regolamento n. 1788/2003:

«Il prelievo è interamente ripartito, ai sensi degli articoli 10 e 12, tra i produttori che hanno contribuito a ciascun superamento dei quantitativi di riferimento nazionali di cui all'articolo 1, paragrafo 2.

Fatto salvo l'articolo 10, paragrafo 3, e l'articolo 12, paragrafo 1, i produttori sono debitori verso lo Stato membro del pagamento del contributo al prelievo dovuto, calcolato ai sensi del capo 3, soltanto per il superamento dei rispettivi quantitativi di riferimento disponibili».

24 L'articolo 22 del regolamento n. 1788/2003 precisa:

«Il prelievo è considerato parte degli interventi intesi a regolarizzare i mercati agricoli ed è destinato al finanziamento delle spese del settore lattiero-caseario».

25 Il regolamento (CE) n. 595/2004 della Commissione, del 30 marzo 2004, recante modalità d'applicazione del regolamento [n. 1788/2003] (GU L 94, pag. 22), è applicabile dal 1° aprile 2004. Conformemente alle disposizioni dell'articolo 28 di detto regolamento, il regolamento (CE) n. 1392/2001 della Commissione, del 9 luglio 2001, recante modalità d'applicazione del regolamento n. 3950/92 (GU L 187, pag. 19), è abrogato a specifiche condizioni.

26 La sezione 1 del capo IV del regolamento n. 595/2004 fissa le regole relative ai controlli da parte degli Stati membri e agli obblighi di acquirenti e produttori. Al riguardo, l'articolo 19 di detto regolamento, rubricato «Piano di controllo», così dispone:

1. Gli Stati membri elaborano un piano di controllo generale per ciascun periodo di dodici mesi in base a un'analisi del rischio. Tale piano di controllo comprende almeno:

(...)

c) i controlli in loco da eseguire riguardo al periodo di dodici mesi;

(...)

2. I controlli sono svolti in parte nel corso del periodo di dodici mesi in questione, in parte dopo la scadenza del periodo di dodici mesi sulla scorta delle dichiarazioni annuali.

3. I controlli sono considerati ultimati allorché è disponibile una relazione di ispezione ad essi relativa.

Le relazioni di ispezione sono completate entro diciotto mesi dalla scadenza del periodo di dodici mesi in questione.

(...))».

27 L'articolo 22 del regolamento n. 595/2004, rubricato «Intensità dei controlli», stabilisce quanto segue:

«1. I controlli di cui all'articolo 21, paragrafo 1, interessano almeno:

a) l'1% dei produttori per il periodo di dodici mesi 2004/2005, il 2% dei produttori per i successivi periodi di dodici mesi;

b) il 40% del quantitativo di latte dichiarato prima della rettifica per il periodo in questione;

c) un campione rappresentativo dei trasporti di latte tra produttori e acquirenti selezionati.

I controlli sui trasporti di cui alla lettera c) sono eseguiti in particolare al momento dello scarico presso le latterie.

2. I controlli di cui all'articolo 21, paragrafo 2, interessano almeno il 5% dei produttori.

3. Nel corso di un periodo di 5 anni, ogni acquirente deve essere stato oggetto di almeno un controllo».

28 L'articolo 24 del regolamento n. 595/2004 impone agli acquirenti e ai produttori di mettere a disposizione determinati documenti per almeno tre anni a decorrere dalla fine [dell'anno] di elaborazione.

D – Linee guida della Commissione

29 Gli orientamenti per l'applicazione delle rettifiche finanziarie forfettarie sono stati definiti nel documento VI/5330/97 della Commissione, del 23 dicembre 1997, dal titolo «Linee guida per il calcolo delle conseguenze finanziarie nell'ambito della preparazione della decisione sulla liquidazione dei conti della sezione garanzia del FEAOG» (in prosieguo: il «documento VI/5330/97»). Stante quanto indicato sotto il titolo «Linee-guida per l'applicazione delle rettifiche forfettarie» dell'allegato II al documento VI/5330/97, la Commissione europea può applicare rettifiche finanziarie forfettarie quando gli elementi emersi dall'indagine non consentono di valutare il danno estrapolando i danni finanziari subiti dalla Comunità mediante metodi statistici o facendo riferimento ad altri dati verificabili. Nel medesimo titolo è precisato quanto segue:

«All'atto di decidere se siano da apportare delle rettifiche finanziarie e, in caso affermativo, di determinarne la percentuale, si dovrà soprattutto valutare in che misura l'insufficienza dei controlli abbia rischiato di causare perdite per le casse comunitarie. Bisognerà, tra gli altri, tenere conto dei seguenti fattori specifici:

1. l'insufficienza riguarda l'efficacia globale del sistema di controllo, l'efficacia di un elemento specifico del sistema, o l'attuazione pratica di uno o più controlli nell'ambito del sistema?

2. l'entità dell'insufficienza nell'ambito della totalità dei controlli amministrativi, fisici e di altro tipo previsti;

3. la vulnerabilità delle misure nei confronti delle frodi, con particolare attenzione all'incentivo economico.

Alla luce di tali principi si possono distinguere due categorie di controlli:

i controlli essenziali, ossia le verifiche amministrative e materiali di elementi sostanziali, in particolare l'esistenza dell'oggetto della domanda di pagamento, il quantitativo e condizioni qualitative compreso il rispetto dei termini, le condizioni di raccolta, il periodo di magazzinaggio, ecc. Tali controlli vengono eseguiti in loco e mediante controlli incrociati rispetto a dati indipendenti quali i registri fondiari;

i controlli complementari, ossia le operazioni amministrative necessarie per trattare correttamente le domande quali ad esempio la verifica del rispetto dei termini per la

presentazione, l'individuazione di domande doppie, l'analisi dei rischi, l'applicazione di sanzioni e l'adeguata vigilanza sulle procedure».

- 30 Sempre sotto il titolo «Linee-guida per l'applicazione delle rettifiche forfettarie» dell'allegato II al documento VI/5330/97 sono previste le seguenti differenti aliquote di rettifica finanziaria forfettaria:

«Qualora uno o più controlli essenziali non vengano applicati o siano applicati in modo tanto carente o sporadico da risultare affatto inefficaci ai fini della decisione sull'ammissibilità della domanda o della prevenzione delle irregolarità, si giustifica una rettifica del 10% in quanto si può ragionevolmente concludere che si configura un rischio elevato di grave danno finanziario per il [FEAOG].

Qualora vengano applicati tutti i controlli essenziali, ma non secondo il numero, la frequenza o l'intensità imposti dalla normativa, si giustifica una rettifica del 5% in quanto si può ragionevolmente concludere che non vengono fornite garanzie sufficienti circa la regolarità delle domande e che si configura un rischio significativo di danno per il [FEAOG].

Qualora uno Stato membro abbia effettuato adeguatamente i controlli essenziali, ma abbia completamente tralasciato uno o più controlli complementari, si giustifica una rettifica del 2% dati il minore rischio di danno finanziario per il Fondo e la minore gravità della violazione.

(...».

- 31 Infine, a termini del documento VI/5330/97, «[q]uando vi sia motivo di ritenere che la carenza sia limitata alla mancata applicazione del sistema di controllo adottato dallo Stato membro in un determinato distretto o in una determinata regione, la rettifica dev'essere applicata alle spese operate da tale distretto o da tale regione».
- 32 Le condizioni in cui la Commissione intende applicare il principio contenuto nel documento VI/5330/97, in base al quale il mancato perfezionamento dei controlli da parte dello Stato membro diventa carenza più grave qualora gli siano già stati notificati dalla Commissione gli adeguamenti da essa ritenuti indispensabili, sono precisate nel documento AGRI/60637/2006, intitolato «Comunicazione della Commissione sul trattamento da parte della Commissione, nell'ambito della liquidazione dei conti della sezione garanzia del FEAOG, dei casi di insufficienza persistente nei sistemi di controllo» (in prosieguo: il «documento AGRI/60637/2006»). Emerge dal paragrafo 1, secondo comma, del documento AGRI/60637/2006 che le modalità che esso prevede si basano sul principio, di cui all'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 1258/1999, secondo il quale la Commissione tiene conto della natura e della gravità dell'infrazione, oltre che del danno finanziario causato all'Unione.
- 33 Il paragrafo 2 del documento AGRI/60637/2006 così recita:

«Se

– l'assenza o l'insufficienza di un sistema di controllo o di un elemento di tale sistema ha costituito oggetto di una o più decisioni di rettifiche finanziarie nell'ambito della liquidazione dei conti della sezione [“Garanzia”] del FEAOG,

e

– gli stessi punti deboli persistono in un periodo posteriore a quello già rettificato,

la Commissione ritiene normalmente giustificata (...) l'applicazione di una maggiorazione dell'aliquota di rettifica forfetaria applicata in precedenza, a causa del maggior rischio di danni finanziari per il FEAOG».

34 Ai sensi del paragrafo 3 del documento AGRI/60637/2006:

«La maggiorazione sarà stabilita in base al rischio di perdite finanziarie.

Essa non verrà applicata automaticamente, ma tenendo nel debito conto la gravità della carenza e gli eventuali fattori di limitazione del rischio.

Per garantire il carattere forfetario delle rettifiche, previsto nel documento VI/5330/97 qualora non sia possibile determinare l'entità reale dei pagamenti irregolari, e quindi non si possa quantificare il danno finanziario a carico della Comunità, le percentuali seguenti devono servire come linee orientative:

- nel caso di una precedente rettifica del 2%, un'aliquota almeno del 3% sul nuovo periodo in questione, aliquota che può raggiungere il 5% quando si può logicamente concludere che la persistenza di carenze nei controlli secondari rende meno efficaci i controlli chiave;
- nel caso di una precedente rettifica del 5%, un'aliquota del 10% sul nuovo periodo in questione;

(...».

Fatti

- 35 Dal 18 al 22 settembre 2006 e dal 3 al 7 marzo 2008, la Commissione procedeva a due ispezioni in Italia, designate rispettivamente con i codici LA/2006/08/IT e LA/2008/001/IT, concernenti le campagne 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007 in diverse regioni italiane.
- 36 Dal verbale della riunione bilaterale del 15 gennaio 2009 risulta che la Commissione contestava, in particolare, alla Repubblica italiana di non aver proceduto ai controlli sugli acquirenti entro i termini previsti dalla legislazione dell'Unione. A tal riguardo, essa ricordava che un controllo poteva essere considerato ultimato solo quando fosse stata disponibile la relazione d'ispezione.
- 37 Il 24 marzo 2010, la Commissione inviava alla Repubblica italiana una comunicazione formale, conformemente all'articolo 11, paragrafo 2, terzo comma, e all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 885/2006, designata con il codice DG AGRI ARES(2010)155172. In tale comunicazione formale la Commissione ribadiva la propria posizione secondo cui, nelle campagne 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007, il regime delle quote latte in Italia non era stato attuato a norma e proponeva una rettifica finanziaria complessiva di EUR 85 625 455. Dalla medesima comunicazione consta che, per calcolare la rettifica finanziaria a titolo delle irregolarità riscontrate, la Commissione aveva proceduto lungo le tre seguenti tappe:
- prima tappa: non disponendo di dati attendibili circa i quantitativi di latte prodotto nelle regioni interessate dalle irregolarità constatate, essa aveva corretto il rischio di sottodichiarazione degli stessi applicando ai quantitativi di latte dichiarati le aliquote di

rettifica finanziaria forfettaria prestabilite, maggiorate, conformemente alle disposizioni del documento AGRI/60637/20, in presenza di reiterazione in alcune di tali regioni. Essa determinava così una serie di importi di rettifica dei quantitativi dichiarati, mirando ad ovviare all'assenza di dati attendibili circa i quantitativi di latte prodotti in dette regioni;

- seconda tappa: essa sommava ai quantitativi di latte complessivamente dichiarati in Italia l'importo delle rettifiche determinate nella prima tappa. Il totale così ottenuto rifletteva il quantitativo di latte che poteva essere stato effettivamente prodotto a livello nazionale, e la Commissione poi verificava se esso superasse la quota nazionale assegnata alla Repubblica italiana per ogni singola campagna in questione;
 - terza tappa: una volta constatato il superamento della quota nazionale consentita per una determinata campagna, essa calcolava il coefficiente del prelievo supplementare, previsto dalla normativa vigente, sull'importo delle rettifiche determinate nella prima tappa, nelle regioni interessate dalle irregolarità riscontrate.
- 38 L'8 settembre 2010 aveva luogo una riunione dell'organo di conciliazione, il quale emetteva la sua relazione finale l'11 ottobre 2010 (in prosieguo: la «relazione finale»). Nelle conclusioni di tale relazione, attinenti soltanto alla parte di rettifica relativa alla regione Lazio, l'organo di conciliazione invitava i servizi della Commissione a riesaminare la loro proposta di rettifica finanziaria alla luce delle osservazioni formulate ai punti 6.3 e 6.4 della medesima relazione. Nel primo di tali punti, esso contestava alla Commissione di non aver giustificato la scelta di portare la rettifica al 5%. Nel secondo punto, invece, l'organo di conciliazione dichiarava che la proposta di rettifica del 10% per le campagne 2004/2005 e 2005/2006 rischiava di non essere conforme agli orientamenti esposti nel documento AGRI/60637/2006 e che, in caso di conferma di tale proposta, occorreva completarne la motivazione.
- 39 Con lettera del 21 dicembre 2010, recante il codice ARES n. 979992, la Commissione comunicava alla Repubblica italiana la sua posizione ultima in seguito alla relazione finale. Tale posizione veniva sostituita da una ulteriore, comunicata con lettera del 24 maggio 2011, recante il codice ARES n. 560020, nella quale la Commissione ribadiva la posizione palesata nella lettera del 24 marzo 2010, riducendo tuttavia l'importo totale della sua proposta iniziale di rettifica finanziaria. Detta riduzione derivava dalla soppressione della rettifica concernente la campagna 2003/2004, poiché quest'ultima rettifica era anteriore al limite di 24 mesi previsto, dall'articolo 7 del regolamento n. 1258/1999, per l'applicazione delle rettifiche finanziarie.
- 40 Nella relazione di sintesi della Direzione generale «Agricoltura e sviluppo rurale» del 24 giugno 2011, concernente i risultati delle ispezioni della Commissione nel contesto della procedura di verifica di conformità, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 1258/1999 e dell'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005 (in prosieguo: la «relazione di sintesi»), la Commissione riassumeva, nel capitolo 5.1, i motivi della rettifica finanziaria applicata alla Repubblica italiana nel settore dei latticini.
- 41 In primo luogo, la Commissione ribadiva le conclusioni formulate a seguito delle due ispezioni menzionate nel precedente punto 35, vale a dire che i controlli erano stati realizzati dalle autorità italiane tardivamente, irregolarità che comportava un rischio finanziario per il FEAOG, sezione «Garanzia», o per il FEAGA. In secondo luogo, precisava che, siccome il prelievo supplementare applicabile al caso di specie costituiva un'entrata con destinazione specifica, le irregolarità constatate, vertenti su carenze di controlli, avevano implicato un

minor gettito per detti Fondi. Pertanto, al fine di calcolare l'importo della rettifica finanziaria da applicare, non essendo in grado di determinare oggettivamente l'ammontare delle perdite finanziarie subite dal FEAOG, sezione «Garanzia», o dal FEAGA, per mancanza di dati attendibili circa i quantitativi di latte prodotto, la Commissione applicava aliquote di rettifica finanziaria forfettaria, sulla base del documento VI/5330/97. In terzo luogo, essa giustificava le aliquote di rettifica finanziaria forfettaria applicate con il fatto che le irregolarità rilevate riguardavano controlli essenziali. Tuttavia, in quarto luogo, essendo il prelievo supplementare un'entrata con destinazione specifica, la Commissione determinava il livello dei rischi secondo uno schema che riprendeva, in sostanza, quello da essa descritto nella lettera del 24 marzo 2010. In quinto luogo, da un lato, la Commissione ricordava che, conformemente alle disposizioni del documento VI/5330/97, la rettifica finanziaria doveva essere applicata su base regionale. D'altro lato, conformemente alle disposizioni del documento AGRI/60637/2006, dato che una rettifica finanziaria era già stata applicata a causa di identiche irregolarità nei controlli relativi alle regioni Puglia e Abruzzi nel corso della campagna 2002/2003, essa, nel procedimento in corso e in considerazione della reiterazione delle irregolarità constatate, aumentava l'aliquota di rettifica finanziaria forfettaria applicata per tali regioni. In sesto luogo, la Commissione esponeva le ragioni per le quali non si era attenuta alle osservazioni formulate dall'organo di conciliazione nei punti 6.3 e 6.4 della relazione finale.

- 42 Basandosi su tali motivi, la Commissione adottava la decisione di esecuzione 2011/689/CE, del 14 ottobre 2011, che esclude dal finanziamento dell'Unione europea alcune spese effettuate dagli Stati membri nell'ambito del [FEAOG, sezione «Garanzia»], del [FEAGA] e del [FEASR] (GU L 270, pag. 33; in prosieguo: la «decisione impugnata»). Con tale decisione, nella parte relativa alla Repubblica italiana, la Commissione ha applicato, per gli esercizi finanziari 2005, 2006 e 2007, una rettifica finanziaria forfettaria di importo totale pari a EUR 70 912 382 per sanzionare le insufficienze dei controlli sulle quote latte, in quanto tardivi, riscontrate nelle regioni Abruzzi, Lazio, Marche, Puglia, Sardegna, Calabria, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 43 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 21 dicembre 2011, la Repubblica italiana ha proposto il presente ricorso.
- 44 A seguito della modifica di composizione delle sezioni del Tribunale, il giudice relatore è stato assegnato alla Seconda Sezione; a quest'ultima, di conseguenza, è stata attribuita la presente causa.
- 45 La Repubblica italiana chiede che il Tribunale voglia annullare la decisione impugnata nella parte in cui dispone rettifiche finanziarie forfettarie, inerenti al regime delle quote latte relative alle campagne 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007, per un importo totale di EUR 70 912 382.
- 46 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare la Repubblica italiana alle spese.

- 47 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione) ha deciso di avviare la fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste dall'articolo 64 del regolamento di procedura del Tribunale, ha posto quesiti alle parti, ora per risposta scritta ora per risposta orale nel corso dell'udienza. Le parti hanno ottemperato a tali misure di organizzazione del procedimento nei termini impartiti.
- 48 Le parti hanno esposto le loro difese e hanno risposto ai quesiti scritti e orali posti dal Tribunale nel corso dell'udienza del 1° aprile 2014.

In diritto

- 49 A sostegno del presente ricorso la Repubblica italiana solleva formalmente quattro motivi vertenti, il primo, su una violazione delle disposizioni dell'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 e degli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97, da un lato, e su uno sviamento di potere, dall'altro, quali risulterebbero dall'applicazione di una rettifica finanziaria; il secondo, su una violazione delle disposizioni degli articoli 21 e 22, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 595/2004; il terzo, su una violazione delle disposizioni dell'articolo 11 del regolamento n. 885/2006, degli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97 e del principio di proporzionalità, da un lato, e su uno sviamento di potere, dall'altro, quali risulterebbero dall'applicazione di una rettifica finanziaria forfettaria; e il quarto, su una violazione dell'obbligo di motivazione ovvero su una carenza di motivazione, da un lato, e su una violazione delle disposizioni del documento AGRI/60637/2006, dall'altro.

A – Sulla ricevibilità della censura di sviamento di potere allegata nel contesto del primo e del terzo motivo

- 50 Occorre rammentare che, ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura, il ricorso deve contenere, inter alia, l'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Inoltre, per giurisprudenza costante, a prescindere da ogni questione di natura terminologica, tale esposizione dev'essere tanto chiara e precisa da consentire al convenuto di preparare la sua difesa e al Tribunale di statuire sul ricorso, eventualmente senza corredo di altre informazioni. Al fine di garantire la certezza del diritto ed una corretta amministrazione della giustizia, è necessario, infatti, perché un ricorso sia ricevibile, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso si basa emergano, anche solo sommariamente, purché in modo coerente e comprensibile, dal testo del ricorso stesso (v. sentenza del Tribunale del 27 settembre 2006, Roquette Frères/Commissione, T-322/01, Racc. pag. II-3137, punto 208, e la giurisprudenza citata). È parimenti giurisprudenza costante che ogni motivo non sufficientemente articolato nell'atto introduttivo deve essere considerato irricevibile. Requisiti analoghi valgono per le censure formulate a sostegno di un motivo. All'occorrenza, trattandosi di motivi di irricevibilità di ordine pubblico, il Tribunale può rilevarli d'ufficio (v. sentenza del Tribunale del 14 dicembre 2005, Honeywell/Commissione, T-209/01, Racc. pag. II-5527, punti 54 e 55, e la giurisprudenza citata).
- 51 Nella fattispecie, il Tribunale rileva d'ufficio che manca un'esposizione sommaria dello sviamento di potere allegato nel contesto del primo e del terzo motivo del ricorso, quale richiesta a norma dell'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura.
- 52 Peraltro, in risposta a un quesito posto nel corso dell'udienza, la Repubblica italiana, pur ribadendo lo sviamento di potere allegato nel primo e nel terzo motivo, ha riconosciuto che il ricorso non conteneva un'argomentazione specifica a sostegno di detta censura. Essa ha

precisato che, in sostanza, il primo e il terzo motivo erano principalmente intesi a che il Tribunale constatasse che la decisione impugnata era viziata per violazione delle norme di diritto, mentre lo sviamento di potere era stato allegato a sostegno dell'oggetto principale di ciascuno di tali due motivi.

- 53 Tenuto conto della giurisprudenza costante citata nel precedente punto 50, delle constatazioni effettuate dal Tribunale al successivo punto 51 e della risposta della Repubblica italiana al quesito postole nel corso dell'udienza, quale testé riferita al punto 52, è giocoforza dichiarare irricevibile l'allegazione di sviamento di potere sottesa al primo e al terzo motivo.

B – Nel merito

- 54 Come già esposto nel precedente punto 49, la Repubblica italiana solleva quattro motivi a sostegno del presente ricorso. Tenuto conto della conclusione testé tratta al punto 53, il primo e il terzo motivo saranno esaminati soltanto nella parte in cui vertono, rispettivamente, su una violazione delle norme ovvero dei principi generali del diritto dell'Unione.

1. Sul primo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 e degli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97 che deriverebbe dall'applicazione di una rettifica finanziaria

a) Argomenti delle parti

- 55 Secondo la Repubblica italiana, in sostanza, i controlli eseguiti, seppure in qualche caso tardivi, non erano per ciò solo meno attendibili ed efficaci, sicché il FEAOG, sezione «Garanzia», e il FEAGA non avrebbero corso nessun rischio. Pertanto, applicando una rettifica finanziaria, tanto più forfettaria, la Commissione avrebbe violato le disposizioni dell'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 e gli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97.
- 56 Più precisamente, in primo luogo, nonostante il lieve ritardo di una parte di essi, i controlli eseguiti dalle autorità nazionali avrebbero consentito di calcolare in maniera definitiva e attendibile i quantitativi di latte effettivamente consegnati o venduti direttamente. Infatti, risulterebbe dall'allegato II al documento VI/5330/97 che l'applicazione di una rettifica finanziaria forfettaria sia giustificata solo quando il decorso del tempo ha fatalmente compromesso la ricostruzione a posteriori del volume di determinate attività. Orbene, tale rischio non sussisterebbe nel caso di specie, giacché i controlli delle autorità nazionali avrebbero riguardato, conformemente all'articolo 11 del regolamento n. 1392/2001, i documenti commerciali e d'altro tipo, attestanti l'uso che sarebbe stato fatto del latte e dell'equivalente latte raccolti, che, a norma dell'articolo 14 del medesimo regolamento, debbono essere conservati dall'acquirente per almeno tre anni dalla fine dell'anno di elaborazione.
- 57 In secondo luogo, la Repubblica italiana ricorda che, nella relazione speciale n. 7/2010, la Corte dei conti dell'Unione europea ha fermamente criticato il diffuso ricorso della Commissione alle rettifiche finanziarie forfettarie. Invero, secondo il documento VI/5330/97, detto metodo dovrebbe essere utilizzato solo in via residuale, quando non è possibile valutare l'impatto di uno o più errori scoperti o in uno o più casi specifici di operazioni erronee oppure ancora a seguito dell'esame di un campione rappresentativo di operazioni.

- 58 La Commissione contesta gli argomenti addotti dalla Repubblica italiana a sostegno del primo motivo.
- b) Giudizio del Tribunale
- 59 Il primo motivo si articola in due censure, vertenti sul fatto che, applicando una rettifica finanziaria, a fortiori forfettaria, la Commissione avrebbe violato, da un lato, le disposizioni dell'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 e, dall'altro, gli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97.
- 60 In limine, tenuto conto della giurisprudenza citata nel precedente punto 50, il Tribunale rileva d'ufficio che la censura vertente sulla violazione delle disposizioni dell'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 non è esposta sufficientemente, come invece prescritto dall'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura. Infatti, né la Repubblica italiana adduce argomenti idonei a fondare detta censura nell'atto introduttivo né la medesima censura è esposta sufficientemente nella replica. Tale censura deve pertanto essere dichiarata irricevibile.
- 61 In ogni caso, in primo luogo, anche a supporre che la censura vertente sulla violazione delle disposizioni dell'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 possa essere esaminata insieme a quella vertente sulla violazione degli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97, e alla luce degli argomenti addotti a sostegno del primo motivo, si deve osservare che l'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 è applicabile, conformemente alle disposizioni dell'articolo 19, secondo comma, di detto regolamento, solo dal 16 ottobre 2006.
- 62 Di conseguenza, e in linea di principio, il primo motivo dovrebbe essere esaminato unicamente nella parte relativa alla campagna 2006/2007 e non anche con riferimento alle campagne 2004/2005 e 2005/2006, che pure hanno dato luogo all'applicazione di una rettifica finanziaria. Tuttavia, come s'inferisce dalla tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato V al regolamento n. 885/2006, le disposizioni dell'articolo 11 di detto regolamento corrispondono a quelle dell'articolo 8 del regolamento n. 1663/95, e tale corrispondenza è riconosciuta peraltro dalla Commissione nella sue memorie. Occorre perciò considerare che, nell'ambito del primo motivo, la Repubblica italiana lamenta, in sostanza, per le campagne 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007, la violazione, da un lato, delle disposizioni dell'articolo 8 del regolamento n. 1663/95 e dell'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 e, dall'altro, degli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97.
- 63 In secondo luogo, dagli argomenti addotti dalla Repubblica italiana a sostegno del primo motivo emerge che essa fa essenzialmente valere che, nonostante l'acclarato ritardo di taluni controlli, segnatamente riguardo alla quantità di latte dichiarato controllata, i controlli eseguiti dalle autorità italiane erano stati nondimeno attendibili ed efficaci, avendo consentito di determinare in maniera definitiva i quantitativi di latte effettivamente consegnati o venduti direttamente. Il primo motivo deve pertanto essere interpretato nel senso che, in sostanza, la Commissione era stata in condizione di valutare le perdite subite dal fondo europeo di volta in volta interessato (in prosieguo: il «Fondo»), ossia il FEAOG, sezione «Garanzia», nel 2005 e nel 2006, e il FEAGA, nel 2007, con la conseguenza che detto Fondo non era stato esposto a nessun rischio che giustificasse l'applicazione di una rettifica finanziaria e che la Commissione non era quindi legittimata ad applicare una rettifica finanziaria forfettaria.
- 64 A titolo principale e innanzitutto, si deve rilevare che l'articolo 19, paragrafo 3, del regolamento n. 595/2004 enuncia che, per ciascun periodo di dodici mesi durante il quale gli

- Stati membri elaborano un piano di controllo generale in base a un'analisi del rischio, i controlli sono considerati ultimati allorché è disponibile la relazione di ispezione ad essi relativa e le relazioni di ispezione vanno completate entro diciotto mesi dalla scadenza del periodo di dodici mesi. Tale disposizione impone il completamento dei controlli entro il termine impartito senza prevedere eccezioni. Come si ricava dal testo stesso della norma, il termine per la realizzazione dei controlli è dunque imperativo (v., per analogia, sentenza del Tribunale del 9 ottobre 2012, Italia/Commissione, T-426/08, non pubblicata nella Raccolta, punto 74).
- 65 Risulta poi dalla giurisprudenza che imporre un termine preciso per la realizzazione dei controlli concorre all'obiettivo di contenimento del rischio di mancata riscossione delle somme dovute. Infatti, detto termine precisa le modalità di esercizio dei controlli ed è teso a raggiungere l'obiettivo di dissuadere tanto gli acquirenti quanto i produttori che effettuino vendite dirette dal dichiarare quantitativi inferiori di consegna o di vendite dirette di latte per non pagare il prelievo supplementare. Inoltre, siffatto termine limita il rischio che, di fatto, i dati necessari a tali controlli non siano più disponibili, e ciò nonostante l'obbligo imposto agli operatori di conservare taluni documenti per un periodo di tre anni (articolo 24 del regolamento n. 595/2004). Detto termine impedisce altresì che i controlli siano differiti sine die, circostanza che può tradursi in assenza di controllo e quindi nel rischio di mancata riscossione dei prelievi dovuti. Da ultimo, tale termine deve consentire la programmazione dei controlli futuri sulla base di un'analisi del rischio come quella prevista dall'articolo 19, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 595/2004. Ne consegue che l'imperatività del termine di cui all'articolo 19, paragrafo 3, del regolamento n. 595/2004 discende anche dall'economia di tale disposizione (v., per analogia, sentenza Italia/Commissione, punto 64 supra, punto 75).
- 66 Alla luce delle considerazioni testé esposte ai punti 64 e 65, per prima cosa, si deve constatare che, siccome taluni dei controlli eseguiti dalle autorità italiane erano tardivi, ciò che del resto la Repubblica italiana non contesta, a buon diritto la Commissione, da una parte, ha ritenuto che l'attendibilità dei dati così ottenuti fosse minata, perché maggiore diventava il rischio di sottodichiarazione dei quantitativi di latte prodotto, e, dall'altra, ha concluso che tali irregolarità esponevano il Fondo a un reale rischio *finanziario*.
- 67 Per seconda cosa, in tali circostanze la Commissione era legittimata ad applicare una rettifica finanziaria. A questo proposito, occorre peraltro rilevare che siccome non era più in condizione di quantificare oggettivamente il volume di latte prodotto e, pertanto, di valutare con esattezza le perdite subite dal Fondo, la Commissione era legittimata pure ad applicare, in base agli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97, una rettifica finanziaria forfettaria (sentenza della Corte del 24 aprile 2008, Belgio/Commissione, C-418/06 P, Racc. pag. I-3047, punto 136, e sentenza del Tribunale del 22 gennaio 2013, Grecia/Commissione, T-46/09, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 49).
- 68 Per terza cosa, quanto alle conclusioni tratte dalla Corte dei conti nella relazione speciale n. 7/2010, secondo le quali la Commissione ha utilizzato oltremisura le rettifiche finanziarie forfettarie, è giocoforza constatare che dette conclusioni, su cui si fonda la Repubblica italiana per suffragare il primo motivo, sono formulate in modo generico e, in ogni caso, non consentono punto di stabilire che, nelle circostanze di specie, com'è stato testé concluso al punto 67, l'applicazione da parte della Commissione di una rettifica finanziaria forfettaria violasse le norme di diritto in vigore. Dette conclusioni devono dunque essere considerate inconfidenti.

69 Tutto ciò considerato, occorre respingere il primo motivo in quanto in parte irricevibile e in parte infondato.

2. *Sul secondo motivo, vertente su una violazione degli articoli 21 e 22, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 595/2004*

a) Argomenti delle parti

70 A sostegno del secondo motivo, vertente su una violazione degli articoli 21 e 22, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 595/2004, la Repubblica italiana adduce i tre argomenti seguenti.

71 In primo luogo, la Repubblica italiana fa valere che, nei limiti in cui i controlli eseguiti dalle autorità italiane hanno riguardato quantitativi di latte dichiarati vicini, se non superiori, alla percentuale del 40% prevista all'articolo 22, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 595/2004, il sistema di controllo attuato non presentava rischi finanziari per il Fondo.

72 In secondo luogo, la Repubblica italiana sostiene che, decidendo che, nelle regioni con percentuale di controlli tardivi inferiore al 30%, non sarebbe stata applicata alcuna rettifica, nelle regioni con percentuale compresa tra il 30 e il 50% sarebbe stata applicata una rettifica del 2% e, nelle regioni con percentuale superiore al 50%, sarebbe stata applicata una rettifica del 5%, la Commissione ha disatteso gli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97. Infatti, procedendo in tal modo, la Commissione non avrebbe tenuto conto del dato oggettivo della produzione di latte effettivamente controllata, che è invece previsto dal regolamento n. 595/2004 come elemento fondamentale per i controlli sugli acquirenti. Tale approccio non consentirebbe di valutare con obiettività il rischio corso dal Fondo.

73 In terzo luogo, la Repubblica italiana ritiene che, seguendo il criterio della percentuale di controlli eseguiti in ritardo, la Commissione abbia dato lo stesso peso, in una stessa regione, tanto ai controlli eseguiti presso acquirenti di un quantitativo trascurabile di latte quanto a quelli eseguiti presso acquirenti di un quantitativo di prodotto ampiamente superiore. La linea della Commissione condurrebbe così a imporre rettifiche finanziarie sproporzionate rispetto al rischio oggettivamente corso dal Fondo e contrastanti con il principio della parità di trattamento.

74 La Commissione contesta gli argomenti addotti dalla Repubblica italiana a sostegno del secondo motivo.

b) Giudizio del Tribunale

75 Quanto al primo argomento, occorre ricordare che, com'è stato esposto in sede di esame del primo motivo, è pacifico che, da un lato, taluni dei controlli effettuati dalle autorità nazionali sono stati eseguiti in ritardo rispetto ai termini imperativi impartiti dalla normativa in vigore e, dall'altro, tale irregolarità dei controlli esponeva il Fondo a un rischio finanziario legittimando, di conseguenza, la Commissione ad applicare una rettifica finanziaria. Ciò premesso, visto che la decisione impugnata si fonda sulla constatazione della tardività dei controlli eseguiti dalle autorità nazionali, e non sull'intensità dei medesimi, quale definita all'articolo 22 del regolamento n. 595/2004, il primo argomento deve essere respinto in quanto inconferente rispetto alle conseguenze da trarre dal ritardo dei controlli.

- 76 Quanto al secondo argomento, è giocoforza ricordare che l'irregolarità riscontrata dalla Commissione nella decisione impugnata, che inficia i controlli effettuati, consiste nella violazione dei termini impartiti per la loro realizzazione. Ora, da un lato, come risulta dalla giurisprudenza ricordata nei precedenti punti 65 e 67, tenuto conto della sua natura, detta irregolarità sortisce inter alia direttamente l'effetto di pregiudicare la determinazione esatta del quantitativo di latte effettivamente prodotto e, pertanto, quella dell'eventuale eccedenza che giustificerebbe la riscossione del prelievo supplementare. Dall'altro lato, considerati gli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97, e in mancanza di dati sufficientemente attendibili per determinare in maniera oggettiva il quantitativo di latte prodotto in questione, la Commissione era legittimata ad applicare una rettifica finanziaria forfettaria, rettifica che mira a valutare la perdita potenzialmente corsa dal Fondo per la rilevata carenza dei controlli.
- 77 Discende da dette considerazioni che a torto la Repubblica italiana contesta alla Commissione di aver trascurato, applicando il metodo della rettifica finanziaria forfettaria, il dato oggettivo della produzione di latte effettivamente controllata e violato gli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97.
- 78 Quanto al terzo argomento, in limine, occorre rilevare che, mentre, ai sensi dell'articolo 22 del regolamento n. 595/2004, l'intensità dei controlli eseguiti dagli Stati membri circa le consegne e le vendite dirette, quali previsti all'articolo 21 del medesimo regolamento, è fissata a un livello non inferiore al 40% del quantitativo di latte dichiarato prima della rettifica per il periodo in questione, il paragrafo 3 dello stesso articolo precisa che ogni acquirente è controllato almeno una volta ogni cinque anni.
- 79 Pertanto, da un lato, si deve constatare che il campione di acquirenti, controllato dagli Stati membri, è costituito sulla base di una rotazione tra gli stessi, senza tener conto della quantità di latte che essi hanno dichiarato di aver rispettivamente comprato. D'altro lato, è certo possibile che, quando il controllo è operato sull'acquirente di un modesto quantitativo di latte, sia necessario, per soddisfare il criterio del controllo del 40% della quantità di latte dichiarata, selezionare un altro acquirente che abbia invece comprato un quantitativo importante. Tuttavia, una tale compensazione a fini aritmetici non può influire sulle conseguenze che la Commissione deve trarre quando constata irregolarità nelle condizioni di attuazione dei controlli essenziali da parte degli Stati membri. In altri termini, qualunque quantitativo di latte dichiarato un acquirente abbia comprato, una volta che la Commissione constata che i controlli di cui detto acquirente è stato oggetto sono tardivi, essa è tenuta a trarre le conseguenze legali di tale irregolarità.
- 80 In via principale, occorre ricordare che, nell'ambito della liquidazione dei conti del FEAOG, benché sia la Commissione a dover controllare se le operazioni finanziate dalla sezione «Garanzia» effettuate dagli Stati membri siano conformi alle norme del diritto dell'Unione applicabili, sono gli Stati membri che dispongono delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti del FEAOG e sono quindi essi che devono fornire la prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei dati della Commissione nonché, eventualmente, dell'inesattezza dei suoi calcoli (sentenza della Corte del 10 novembre 1993, Paesi Bassi/Commissione, C-48/91, Racc. pag. I-5611, punto 17). Orbene, riguardo all'irregolarità rilevata dalla Commissione, ossia la tardività dei controlli realizzati dalla Repubblica italiana, né quest'ultima né la Commissione erano in grado di determinare oggettivamente il quantitativo di latte prodotto, segnatamente per gli operatori oggetto di un controllo carente. Pertanto, il terzo argomento, vertente sul fatto che la Commissione ha accordato ai controlli effettuati presso acquirenti di un quantitativo di latte

trascurabile in una regione la stessa importanza riservata a quelli effettuati presso acquirenti di un quantitativo nettamente superiore di detto prodotto, deve essere disatteso.

81 In tali circostanze, da un lato, considerato quanto esposto nel precedente punto 76, non essendo in condizione di determinare oggettivamente il quantitativo di latte prodotto nella regione in questione, la Commissione era legittimata, per valutare la possibile perdita per il Fondo, ad applicare una rettifica finanziaria forfettaria, sicché non è possibile contestarle di non aver tenuto conto dei quantitativi di latte interessati dai controlli carenti. Dall'altro lato, e in ogni caso, la mancanza di dati attendibili circa i quantitativi di latte prodotto impedisce di valutare l'asserita sproporzione della rettifica finanziaria forfettaria applicabile rispetto ai quantitativi di latte interessati dall'irregolarità rilevata dalla Commissione.

82 Di conseguenza, occorre respingere il secondo motivo in quanto infondato.

3. Sul terzo motivo, vertente sull'assenza di un fondamento giuridico per applicare una correzione finanziaria forfettaria e, pertanto, su una violazione dell'articolo 11 del regolamento n. 885/2006, degli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97 e del principio di proporzionalità

a) Argomenti delle parti

83 Nel ricorso la Repubblica italiana contesta, in sostanza, alla Commissione, poiché non avrebbe disposto di un fondamento giuridico per applicare una correzione finanziaria forfettaria in caso di irregolarità nell'attuazione di un regime di entrate con destinazione specifica, di aver agito in maniera arbitraria e di aver violato, da un lato, le disposizioni dell'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 e degli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97 e, dall'altro, il principio di proporzionalità. A sostegno di tali tre censure che formano il terzo motivo la Repubblica italiana si fonda essenzialmente sui due argomenti seguenti.

84 In primo luogo, la Repubblica italiana sostiene che nessuna disposizione del diritto dell'Unione fonda l'applicazione di una correzione finanziaria forfettaria in caso di irregolarità nei controlli riguardanti entrate con destinazione specifica. Infatti, gli atti del diritto dell'Unione, come il documento VI/5330/97, giustificerebbero il ricorso a una tale correzione solo quando l'assenza o l'insufficienza dei controlli essenziali si riferisce a spese sostenute e non già a entrate con destinazione specifica. Peraltro, diversamente che per le spese sostenute, nessun atto del diritto dell'Unione indicherebbe e gradirebbe nella loro importanza le modalità di controllo su tali entrate.

85 In secondo luogo, la Repubblica italiana fa valere, in sostanza, che, quanto ai rischi di perdita per il Fondo risultanti dalla mancata percezione di una determinata entrata con destinazione specifica, non è possibile assumere a parametro il livello della produzione di latte. Solo dopo aver determinato l'importo di un eventuale superamento la Commissione potrebbe, a causa di tale superamento e per valutare la perdita suddetta, applicare al prelievo dovuto in teoria le aliquote di correzione finanziaria forfettarie previste nel documento VI/5330/97. Orbene, nella fattispecie, «[l]'anomalia [sarebbe] costituita dal fatto che le suddette percentuali [sarebbero state] applicate all'importo di prelievo teorico che si [sarebbe ottenuto] assoggettando a prelievo tutta la produzione di latte realizzata nei rispettivi anni». Per la Repubblica italiana, è arbitrario il modo in cui la «Commissione ha (...) utilizzato le percentuali di rettifica finanziaria per stimare il possibile superamento della quota e il conseguente prelievo, cumulandolo al superamento della quota di produzione nazionale e

scorporandolo per riattribuirlo alle singole regioni assoggettate ai controlli per la chiusura conti».

- 86 Nella replica, dando atto di un preteso fraintendimento da parte della Commissione della portata del terzo motivo, quale esposto nel ricorso, la Repubblica italiana sostiene che, nell'ambito di tale motivo, essa ha in particolare contestato il fatto che la correzione finanziaria fosse stata applicata tenendo conto dell'intera produzione regionale di latte delle regioni in cui erano state constatate irregolarità, anziché unicamente della produzione di latte concernente gli acquirenti o i produttori controllati in ritardo.
- 87 La Commissione contesta gli argomenti adottati dalla Repubblica italiana a sostegno del terzo motivo.
- b) Giudizio del Tribunale
- 88 In via preliminare e in primo luogo, tenuto conto della giurisprudenza citata nel precedente punto 50, il Tribunale rileva d'ufficio che la terza censura, vertente su una violazione del principio di proporzionalità, non è esposta sufficientemente, come invece prescritto dall'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura. Infatti, né nel ricorso né nella replica, quanto al terzo motivo, la Repubblica italiana espone argomenti in grado di suffragare tale censura. Quest'ultima deve pertanto essere dichiarata irricevibile.
- 89 In secondo luogo, si deve ricordare che risulta dalle disposizioni dell'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento di procedura che è vietata la produzione di motivi nuovi in pendenza di giudizio, a meno che tali motivi non si basino su elementi di diritto e di fatto venuti alla luce durante il procedimento. Ciò nondimeno, un motivo che costituisca un'estensione di un motivo precedentemente dedotto, direttamente o implicitamente, nell'atto introduttivo del giudizio e che sia strettamente connesso con questo, dev'essere considerato ricevibile (sentenza del Tribunale del 28 aprile 2010, Gütermann e Zwicky/Commissione, T-456/05 e T-457/05, Racc. pag. II-1443, punti 198 e 199).
- 90 Nella fattispecie, in ordine all'argomento esposto dalla Repubblica italiana nella replica, quale ricordato nel precedente punto 86, si deve constatare che esso, ove diretto a far valere che il calcolo delle correzioni finanziarie avrebbe dovuto essere basato unicamente sulla produzione di latte concernente gli acquirenti o i produttori controllati in ritardo, non è stato in alcun modo sollevato nell'atto introduttivo.
- 91 Infatti, in quest'ultimo, da un lato, la Repubblica italiana ha fatto valere che, nel caso delle entrate con destinazione specifica, il livello della produzione di latte non può in nessun caso essere assunto a parametro. Dall'altro, essa ha contestato alla Commissione il fatto di aver utilizzato arbitrariamente «le percentuali di rettifica finanziaria per stimare il possibile superamento della quota e il conseguente prelievo, cumulandolo al superamento della quota di produzione nazionale e scorporandolo per riattribuirlo alle singole regioni assoggettate ai controlli per la chiusura conti». Orbene, non risulta affatto da questi due argomenti che la Repubblica italiana sostenesse, in tale stadio del procedimento, sia pure solo essenzialmente, che il calcolo delle correzioni finanziarie avrebbe dovuto fondarsi unicamente sulla produzione di latte concernente gli acquirenti o i produttori controllati in ritardo.
- 92 Pertanto, tale argomento, che non costituisce un ampliamento del motivo che sostiene e che non si fonda su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento, deve essere dichiarato irricevibile.

- 93 In via principale, quanto alla prima e alla seconda censura a supporto del terzo motivo, occorre esaminare ciascuno dei due argomenti di cui ai precedenti punti 84 e 85.

Sul primo argomento, vertente, in sostanza, sull'assenza di un fondamento giuridico per applicare una correzione finanziaria forfettaria in caso di irregolarità di controllo su entrate con destinazione specifica

- 94 Riguardo al primo argomento, vertente sul fatto che, in sostanza, l'applicazione di una correzione finanziaria forfettaria in caso di irregolarità di controllo su entrate con destinazione specifica mancherebbe di fondamento giuridico e, pertanto, sarebbe arbitraria, si deve considerare che, sebbene la Repubblica italiana menzioni espressamente solo le disposizioni dell'articolo 11 del regolamento n. 885/2006 (applicabile alla campagna 2006/2007), questo primo argomento deve essere esaminato alla luce della normativa applicabile a tutte le campagne in questione, segnatamente delle disposizioni del regolamento n. 1663/95, abrogato dal regolamento n. 885/2006. A tale titolo, occorre in particolare rilevare che, come risulta dalla tabella di corrispondenza contenuta nell'allegato V al regolamento n. 885/2006, le disposizioni dell'articolo 8 del regolamento n. 1663/95 corrispondono a quelle dell'articolo 11 del regolamento n. 885/2006.

– Quanto alle campagne 2004/2005 e 2005/2006

- 95 Per quanto concerne le campagne 2004/2005 e 2005/2006, trovano applicazione il regolamento n. 1605/2002, quale in vigore fino al 1° maggio 2007, e i regolamenti nn. 1258/1999, 1663/95, 1788/2003 e 595/2004. Si deve esaminare se la Commissione disponesse di un fondamento giuridico per applicare, da un lato, rettifiche finanziarie in caso di irregolarità nell'attuazione di un regime di entrate con destinazione specifica e, dall'altro, in presenza di tali irregolarità, una rettifica finanziaria forfettaria.
- 96 Per prima cosa, quanto alla competenza riconosciuta alla Commissione per applicare rettifiche finanziarie in caso di irregolarità nell'attuazione di un regime di entrate con destinazione specifica, in primo luogo, occorre ricordare che, anzitutto, ai sensi dell'articolo 274 CE, la Commissione esegue il bilancio, conformemente alle disposizioni dei regolamenti adottati in esecuzione dall'articolo 279 CE, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti concessi, in ossequio al principio di corretta gestione finanziaria. Dopodiché, come risulta dal considerando 16 del regolamento n. 1605/2002, adottato sul fondamento delle disposizioni dell'articolo 279 CE, le differenti forme di attuazione devono garantire, qualunque sia l'entità incaricata in tutto o in parte della medesima, il rispetto delle procedure a tutela dei fondi comunitari, confermando al contempo che la responsabilità finale dell'esecuzione del bilancio incombe alla Commissione, ai sensi dell'articolo 274 CE. Infine, in virtù delle disposizioni dell'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 1605/2002, citate nel precedente punto 1 e applicabili fino al 1° maggio 2007, la Commissione esegue il bilancio in tre modi, tra i quali quello della gestione concorrente. A norma delle disposizioni dell'articolo 53, paragrafo 5, del regolamento n. 1605/2002, citate nel medesimo punto precedente, nell'ambito della modalità della gestione concorrente, la Commissione attua procedure di liquidazione dei conti o meccanismi di correzione finanziaria che le consentono di assumere la propria responsabilità finale nell'esecuzione del bilancio.
- 97 In secondo luogo, quanto al finanziamento della PAC, e in particolare del FEAOG, che, com'è stato ricordato al considerando 1 del regolamento n. 1258/1999, è una parte del bilancio generale delle Comunità europee, occorre ricordare che, anzitutto, conformemente alle disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), di detto regolamento, la sezione

«Garanzia» del FEAOG finanzia gli interventi destinati alla regolarizzazione dei mercati agricoli. Poi, secondo l'articolo 2, paragrafo 2, del medesimo regolamento, il finanziamento di tali interventi presuppone che essi siano intrapresi conformemente alle norme comunitarie nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. Infine, da un lato, in virtù delle disposizioni dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera c), del medesimo regolamento, gli Stati membri adottano le misure necessarie per recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o negligenze e, dall'altro, ai sensi del paragrafo 2, secondo comma, dello stesso articolo, le somme recuperate sono versate agli organismi pagatori riconosciuti e detratte da quest'ultimi dalle spese finanziate dal Fondo.

- 98 In terzo luogo, quanto alla procedura di liquidazione dei conti del Fondo, da un lato, conformemente alle disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1663/95, la decisione di autorizzazione di un organismo pagatore è adottata sulla base di un esame delle condizioni amministrative e contabili, comprese quelle adottate per tutelare gli interessi dell'Unione per quanto concerne, in particolare, gli importi da percepire. Dall'altro lato, ai sensi del punto 11 dell'allegato unico a detto regolamento, intitolato «Linee direttrici per i criteri per il riconoscimento degli organismi pagatori», tutte le disposizioni dell'allegato «si applicano, mutatis mutandis, alle "spese negative" (prelievi, cauzioni incamerate, pagamenti rimborsati, ecc.) che l'organismo pagatore è tenuto a recuperare per conto della sezione "[G]aranzia" del FEAOG (...)».
- 99 In quarto luogo, quanto al prelievo supplementare, anzitutto, secondo l'articolo 3 del regolamento n. 1788/2003, gli Stati membri sono debitori verso l'Unione del prelievo che risulta dal superamento del quantitativo di riferimento nazionale e lo versano al Fondo. Poi, ai sensi dell'articolo 11 di detto regolamento, l'acquirente è responsabile della riscossione presso i produttori dei contributi da essi dovuti a titolo del prelievo e ne versa l'importo all'organismo competente dello Stato membro. Inoltre, come risulta dall'articolo 22 del medesimo regolamento, il prelievo supplementare è considerato parte degli interventi intesi a regolarizzare i mercati agricoli ed è destinato al finanziamento delle spese del settore del latte. Infine, ai sensi dell'articolo 17 del regolamento n. 595/2004, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie affinché l'imposizione del prelievo supplementare venga effettuata correttamente e si ripercuota effettivamente su tutti i produttori che hanno contribuito al superamento.
- 100 L'esame della normativa testé ricordata, segnatamente ai punti da 96 a 99, quanto alle campagne 2004/2005 e 2005/2006, consente di trarre le tre constatazioni seguenti.
- 101 Primo: l'attuazione degli interventi che rientrano nella sezione «Garanzia» del FEAOG, destinati alla regolarizzazione dei mercati agricoli, richiede che essi siano realizzati secondo le norme comunitarie in vigore nel contesto dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1258/1999). Ora, da un lato, il settore del latte e dei latticini è oggetto di un'organizzazione comune di mercato che rientra nella PAC (v. supra, punto 21) e, dall'altro, il prelievo supplementare è considerato parte di uno di tali interventi ed è destinato al finanziamento delle spese del settore del latte (articolo 22 del regolamento n. 1788/2003). Pertanto, la regolarità delle modalità di riscossione di detto prelievo costituisce una delle condizioni da rispettare per attuare gli interventi della sezione «Garanzia» del FEAOG nel settore del latte e dei latticini.
- 102 Secondo: spetta agli Stati membri, sotto il controllo della Commissione, garantire che il prelievo supplementare sia, in particolare, percepito correttamente dagli organismi pagatori

competenti (articolo 17 del regolamento n. 595/2004) e ciò per conto della sezione «Garanzia» del FEAOG (punto 11 dell'allegato unico al regolamento n. 1663/95).

- 103 Terzo: conformemente alle disposizioni dell'articolo 53 del regolamento n. 1605/2002, la Commissione mette in atto, in particolare, meccanismi di correzione finanziaria che le consentono di assumere la sua responsabilità finale nell'esecuzione del bilancio, e ciò in virtù del principio secondo il quale le differenti modalità di esecuzione del bilancio devono garantire il rispetto delle procedure a tutela dei fondi comunitari. Per questo la Commissione è competente, inter alia, a decidere delle spese da escludere dal finanziamento dell'Unione allorché constatata che esse non sono state effettuate secondo le norme comunitarie (articolo 7, paragrafo 4, primo comma, del regolamento n. 1258/1999). Non potrebbe essere diversamente per le entrate con destinazione specifica. Infatti, discende dalla natura del prelievo supplementare che quest'ultimo costituisce un'entrata specificamente destinata al finanziamento delle spese del settore del latte (articolo 22 del regolamento n. 1788/2003). Ebbene, come risulta dalla normativa citata nei precedenti punti da 96 a 99, gli Stati membri hanno il compito di percepire detta entrata per conto della sezione «Garanzia» del FEAOG, sotto il controllo della Commissione, ciò che consente a quest'ultima di assumere la propria responsabilità finale nell'esecuzione del bilancio. Pertanto, si deve considerare che la Commissione è competente a trarre le conseguenze finanziarie da irregolarità che inficiano la riscossione, a carico degli Stati membri, del prelievo supplementare.
- 104 Discende dalle tre constatazioni testé dedotte ai punti da 101 a 103 che, per quanto concerne le campagne 2004/2005 e 2005/2006, la Commissione disponeva, ai sensi delle disposizioni del Trattato ricordate nel precedente punto 96 e dell'articolo 53, paragrafo 5, del regolamento n. 1605/2002, applicabili fino al 1° maggio 2007, di un fondamento giuridico per controllare le modalità di riscossione del prelievo supplementare ed applicare rettifiche finanziarie in caso di irregolarità, quali quelle di cui trattasi nella fattispecie.
- 105 Per seconda cosa, quanto alla competenza riconosciuta alla Commissione per applicare rettifiche finanziarie forfetarie, in primo luogo, si deve ricordare che, come indica il punto 2, secondo comma, dell'allegato I al documento VI/5330/97, intitolato «Conseguenze finanziarie delle indagini svolte al di fuori del programma per la liquidazione dei conti», l'obiettivo del controllo dei sistemi consiste nell'ottenere una garanzia ragionevole che le spese siano state onorate e le imposte percepite conformemente alle norme del diritto dell'Unione. Inoltre, come è stato precisato nello stesso punto, occorre assicurarsi, quanto alle entrate, che esse non siano oltremodo sottostimate.
- 106 In secondo luogo, a torto la Repubblica italiana sostiene che, diversamente che per le spese, nessun atto dell'Unione precisi le modalità o il grado di importanza dei controlli sulle entrate. Infatti, risulta dall'allegato II al documento VI/5330/97, intitolato «Conseguenze finanziarie nell'ambito della liquidazione dei conti del FEAOG [sezione "Garanzia"] delle insufficienze nei controlli eseguiti dagli Stati membri», di cui ai precedenti punti 29 e 30, che la Commissione ha ivi esposto in maniera dettagliata, da un lato, i principali elementi da prendere in considerazione per la valutazione del rischio di perdite per i fondi dell'Unione, onde determinare se sia necessaria una rettifica finanziaria, e, dall'altro, le aliquote di rettifica finanziaria forfetarie applicabili in funzione della gravità delle irregolarità constatate, e ciò in particolare distinguendo due categorie di controlli: i controlli essenziali e quelli complementari. Ebbene, è giocoforza constatare che né gli elementi da prendere in considerazione per valutare la gravità dei rischi di perdita né la definizione accolta in detto allegato di ciascuna delle due categorie di controlli consentono di concludere che essi si applichino solo alle irregolarità relative alle spese sostenute e non anche alle entrate con

destinazione specifica. Infatti, è indicato che i controlli essenziali sono «le verifiche amministrative e materiali di elementi sostanziali, in particolare (...) il quantitativo e [le] condizioni qualitative compreso il rispetto dei termini» e che «vengono eseguiti in loco e mediante controlli incrociati rispetto a dati indipendenti».

- 107 Nella fattispecie, è sufficiente ricordare che le irregolarità rilevate dalla Commissione concernono la realizzazione, da parte delle autorità nazionali, fuori dai termini impartiti, delle verifiche amministrative e materiali di elementi sostanziali, ossia i quantitativi di latte prodotto, per stabilire se andasse applicato il prelievo forfettario.
- 108 Pertanto, da una parte, quanto alle irregolarità in parola concernenti la realizzazione dei controlli in loco fuori dai termini impartiti, esse interessavano controlli essenziali, quali definiti nel documento VI/5330/97. Dall'altra, riguardo alla categoria dei controlli interessata, la Commissione era, conformemente agli orientamenti esposti in detto documento e ricordate nel precedente punto 30, legittimata ad applicare un'aliquota di rettifica finanziaria forfettaria del 5 o del 10%. Di conseguenza, a buon diritto la Commissione si è riferita agli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97 per determinare una rettifica finanziaria forfettaria per irregolarità come quelle di specie, vertenti sulla riscossione del prelievo supplementare, cioè un'entrata con destinazione specifica.
- 109 Alla luce delle considerazioni sopra esposte, per quanto concerne le campagne 2004/2005 e 2005/2006, a torto la Repubblica italiana sostiene, nell'ambito della prima censura, che la Commissione non potesse, in assenza di un fondamento giuridico, applicare una rettifica finanziaria forfettaria in caso di irregolarità dei controlli su entrate con destinazione specifica, quali quelle di cui trattasi nella fattispecie.
- Quanto alla campagna 2006/2007
- 110 Per quanto concerne la campagna 2006/2007, trovano applicazione il regolamento n. 1605/2002, quale in vigore fino al 1° maggio 2007, poi quale modificato e applicabile a partire dal 1° maggio 2007, nonché i regolamenti nn. 1290/2005, 885/2006, 1788/2003 e 595/2004. Si deve nuovamente esaminare se la Commissione disponesse di un fondamento giuridico per applicare, da un lato, rettifiche finanziarie in caso di irregolarità nell'attuazione di un regime di entrate con destinazione specifica e, dall'altro, in presenza di tali irregolarità, una rettifica finanziaria forfettaria.
- 111 Per prima cosa, quanto alla competenza riconosciuta alla Commissione per applicare rettifiche finanziarie in caso di irregolarità nell'attuazione di un regime di entrate con destinazione specifica, in primo luogo occorre rinviare alla motivazione esposta nel precedente punto 96, con riferimento alle disposizioni tanto dell'articolo 274 CE quanto dell'articolo 53 del regolamento n. 1605/2002, quale applicabile fino al 1° maggio 2007. In merito alle disposizioni dell'articolo 53 di quest'ultimo regolamento, quale modificato e applicabile a partire dal 1° maggio 2007, citate nel precedente punto 2, esse prevedono di nuovo che la Commissione esegua il bilancio, conformemente alle disposizioni degli articoli da 53 bis a 53 quinquies, secondo tre modalità di gestione, fra le quali la gestione concorrente. Ai sensi delle disposizioni dell'articolo 53 ter, paragrafi 2 e 4, del regolamento n. 1605/2002 quale modificato, citate nel precedente punto 3, quando la Commissione esegue il bilancio in gestione concorrente, al fine di garantire un'utilizzazione dei fondi conforme alla normativa applicabile, gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per salvaguardare gli interessi finanziari dell'Unione e, a tale titolo, devono inter alia recuperare i fondi persi a seguito di irregolarità o di errori. È aggiunto, al paragrafo 4 del medesimo articolo, che, per assicurarsi

dell'impiego dei fondi, la Commissione ricorre a procedure di liquidazione dei conti o a meccanismi di rettifiche finanziarie che le permettano di assumere la responsabilità finale nell'esecuzione del bilancio.

- 112 In secondo luogo, quanto al finanziamento della PAC e in particolare del FEAOG, anzitutto, come risulta dal considerando 2 del regolamento n. 1290/2005, il bilancio dell'Unione finanzia le spese della PAC segnatamente con tale fondo. Inoltre, sempre a termini di detto considerando, tale finanziamento delle spese della PAC è realizzato o nel contesto della gestione centralizzata o in quello della gestione concorrente tra Stati membri e Comunità, conformemente all'articolo 53 del regolamento n. 1605/2002.
- 113 In forza, poi, del considerando 29 del regolamento n. 1290/2005:
- «Per permettere che i fondi possano essere riutilizzati nel quadro del FEAGA (...), occorrerebbe precisare la destinazione delle somme recuperate dagli Stati membri nell'ambito della verifica di conformità e delle procedure poste in essere in seguito all'accertamento di irregolarità o negligenze, così come per i prelievi supplementari nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari».
- 114 Infine, a tale titolo, l'articolo 34, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1290/2005 così dispone:
- «1. Sono considerate entrate con destinazione specifica, ai sensi dell'articolo 18 del regolamento [n. 1605/2002]:
- (...)
- b) gli importi riscossi o recuperati in applicazione del regolamento [n. 1788/2003] (...).».
- 115 In terzo luogo, quanto alla liquidazione dei conti del FEAOG, e come fa valere la Commissione, sulla base delle disposizioni dell'articolo 11, paragrafo 5, del regolamento n. 885/2006, tale articolo, che fissa le regole applicabili alla verifica di conformità e riconosce alla Commissione, al paragrafo 3, secondo comma, la competenza ad adottare una decisione ai sensi dell'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005, si applica mutatis mutandis alle entrate con destinazione specifica, in conformità all'articolo 34 del medesimo regolamento.
- 116 Peraltro, occorre ricordare che, al punto E, intitolato «Procedure in caso di debiti», dell'allegato I al regolamento n. 885/2006, intitolato «Criteri per il riconoscimento [di un organismo pagatore]», è stabilito quanto segue:
- «Tutti i criteri di cui ai punti da A) a D) si applicano, mutatis mutandis, ai prelievi (...) che l'organismo pagatore è tenuto a riscuotere per conto del FEAGA (...).».
- 117 In quarto luogo, quanto al prelievo supplementare, siccome alla campagna 2006/2007 si applicano le disposizioni dei regolamenti nn. 1788/2003 e 595/2004, occorre rinviare ai motivi esposti nel precedente punto 99.
- 118 Alla luce della normativa illustrata nei precedenti punti da 111 a 117, nonché, per analogia, delle tre constatazioni dedotte ai punti da 101 a 103, per quanto concerne la campagna 2006/2007 si deve constatare che la Commissione disponeva, ai sensi delle disposizioni del Trattato riportate nel precedente punto 96, dell'articolo 53 ter, paragrafi 2 e 4, del regolamento n. 1605/2002, applicabili a partire dal 1° maggio 2007, e dell'articolo 34 del

- regolamento n. 1290/2005, di un fondamento giuridico per controllare e applicare una rettifica finanziaria in caso di irregolarità, come quelle di specie, attinenti ai controlli sulla riscossione del prelievo supplementare, che è un'entrata con destinazione specifica.
- 119 Per seconda cosa, quanto alla competenza riconosciuta alla Commissione per applicare rettifiche finanziarie forfettarie, come risulta dalla motivazione illustrata nei precedenti punti da 105 a 108, quest'ultima era in diritto di attenersi agli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97, che si applica alla campagna 2006/2007, per determinare una correzione finanziaria forfettaria per irregolarità come quelle di specie, vertenti sulla riscossione del prelievo supplementare.
- 120 Alla luce delle considerazioni sopra esposte, per quanto concerne la campagna 2006/2007, a torto la Repubblica italiana sostiene, nell'ambito della prima censura, che la Commissione non potesse, in assenza di un fondamento giuridico, applicare una correzione finanziaria forfettaria in caso di irregolarità dei controlli su entrate con destinazione specifica, quali quelle di cui trattasi nella fattispecie.
- 121 Prima di trarre le conclusioni finali quanto alla fondatezza del primo argomento addotto a sostegno del terzo motivo, si deve rilevare che le conclusioni tratte nei precedenti punti 109 e 120 sono corroborate, a termini di un ragionamento per analogia, dalla giurisprudenza della Corte.
- 122 Infatti, nella sentenza Paesi Bassi/Commissione, citata nel precedente punto 80, la Corte si è pronunciata sull'applicazione delle disposizioni del regolamento n. 729/70 a una procedura di liquidazione dei conti del FEAOG concernente imposte da percepire negli Stati membri, segnatamente il prelievo di corresponsabilità nel settore dei cereali, quale menzionato all'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 2727/75 del Consiglio, del 29 ottobre 1975, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU L 281, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) n. 1579/86 del Consiglio, del 23 maggio 1986 (GU L 139, pag. 29).
- 123 A tal riguardo, dapprima la Corte, nella sentenza Paesi Bassi/Commissione, citata nel precedente punto 80 (punto 22), ha ricordato che il prelievo di corresponsabilità nel settore dei cereali faceva parte degli interventi volti a regolarizzare i mercati agricoli ed era destinato al finanziamento delle spese nel settore dei cereali. Essa ha peraltro rilevato che risultava dal combinato disposto dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 729/70 che gli interventi destinati alla regolarizzazione dei mercati agricoli rientravano nel suo ambito di applicazione.
- 124 Dopodiché, nella medesima sentenza Paesi Bassi/Commissione, citata nel precedente punto 80 (punto 23), la Corte ha rilevato che né il preambolo né le disposizioni del regolamento n. 729/70 prevedevano procedure diverse di liquidazione dei conti a seconda che si trattasse di spese finanziabili da parte del FEAOG o di versamenti che quest'ultimo doveva riscuotere. Al contrario, essa ha considerato che l'articolo 5, paragrafo 1, ultimo comma, del regolamento n. 729/70 mostrasse chiaramente che tale regolamento copriva tutte le operazioni finanziate dalla sezione «Garanzia» del FEAOG, compresi gli interventi destinati a regolarizzare i mercati, tra i quali il prelievo di corresponsabilità.
- 125 Nella fattispecie, si deve rilevare anzitutto che l'articolo 22 del regolamento n. 1788/2003, che disciplina il prelievo supplementare a carico dei produttori di latte e di altri latticini, contiene disposizioni simili a quelle dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento n. 2727/75.

-Detto articolo, infatti, stabilisce che il prelievo è considerato parte degli interventi intesi a regolarizzare i mercati agricoli ed è destinato al finanziamento delle spese del settore del latte.

- 126 Come risulta, poi, dalle tabelle di corrispondenza allegate ai regolamenti nn. 1258/1999 e 1290/2005, le disposizioni, da un lato, dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1258/1999 e, dall'altro, dell'articolo 3 del regolamento n. 1290/2005 corrispondono, quanto meno in sostanza, a quelle dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), e dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 729/70.
- 127 Infine, come risulta altresì dai precedenti punti 7 e 13, le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1258/1999 e dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera c), iii), del regolamento n. 1290/2005 corrispondono, quanto meno in sostanza, a quelle dell'articolo 5, paragrafo 1, ultimo comma, del regolamento n. 729/70.
- 128 Alla luce delle constatazioni testé esposte ai punti da 125 a 127, si deve considerare che nella fattispecie devono valere motivi simili a quelli esposti nella sentenza Paesi Bassi/Commissione, citata nel precedente punto 80 (punti 22 e 23). Pertanto, occorre constatare che le disposizioni dei regolamenti nn. 1258/1999 e 1290/2005, relative alla liquidazione dei conti rispettivamente del FEAOG o del FEOGA, si applicano sia alle spese sostenute che alle entrate con destinazione specifica.
- 129 Tutto ciò considerato, soprattutto le conclusioni tratte supra ai punti 109 e 120, occorre respingere il primo argomento in quanto infondato.

Sul secondo argomento, vertente sul fatto che la Commissione non avrebbe valutato l'importo di un eventuale superamento prima di applicare a detto importo un'aliquota di rettifica finanziaria forfettaria

- 130 Quanto al secondo argomento, a termini del quale la Repubblica italiana contesta alla Commissione, riguardo al rischio di perdita per il Fondo risultante dalla mancata percezione di un'entrata con destinazione specifica, di non aver determinato, in un primo tempo, l'entità di un eventuale superamento prima di applicare, in un secondo tempo, ai fini del calcolo di detta perdita, a causa di tale superamento, al prelievo dovuto in teoria, le aliquote di rettifica finanziaria forfettarie previste nel documento VI/5330/97, occorre rilevare quanto segue.
- 131 In primo luogo, erroneamente la Repubblica italiana allega, al fine di contestare la legittimità della decisione impugnata, da un lato, che «[l]'anomalia è costituita dal fatto che le suddette percentuali vengono applicate all'importo di prelievo teorico che si otterrebbe assoggettando a prelievo tutta la produzione di latte realizzata nei rispettivi anni» e, dall'altro, che arbitrariamente la «Commissione ha (...) utilizzato le percentuali di rettifica finanziaria per stimare il possibile superamento della quota e il conseguente prelievo, cumulandolo al superamento della quota di produzione nazionale e scorporandolo per riattribuirlo alle singole regioni assoggettate ai controlli per la chiusura conti».
- 132 Infatti, come risulta chiaramente, da un lato, dai dati riportati nella lettera della Commissione del 24 marzo 2010, concernente le modalità di calcolo della rettifica finanziaria, che si articolano nelle tre tappe descritte nel precedente punto 37, e, dall'altro, dai termini della relazione di sintesi, quali riferiti nei precedenti punti 40 e 41, la Commissione non ha, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica italiana, applicato le aliquote di rettifica finanziaria forfettarie né all'importo del prelievo teorico né, al tempo stesso, per stimare il possibile superamento e calcolare il conseguente prelievo. Dette aliquote sono state applicate

- soltanto per calcolare, in mancanza di dati attendibili circa le irregolarità di controllo rilevate, il quantitativo teorico di latte prodotto in ciascuna regione interessata dalle irregolarità riscontrate nel corso delle campagne in questione.
- 133 In secondo luogo, come ricorda la Repubblica italiana, risulta dagli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97 che «possono essere applicate rettifiche finanziarie all'importo della spesa a rischio». Di conseguenza, le aliquote di rettifica previste in detto documento si applicano al fatto direttamente all'origine del rischio di perdite corso dal Fondo.
- 134 Nel caso delle spese, il fatto direttamente all'origine del rischio di perdite corso dal Fondo risiede in una possibile sopravvalutazione del loro importo; è dunque a quest'ultimo che è applicata l'aliquota di rettifica prevista dal documento VI/5330/97.
- 135 Per contro, ove si tratti di un'entrata con destinazione specifica, quale quella oggetto della presente controversia, come risulta dalla giurisprudenza citata nel precedente punto 65, il fatto direttamente all'origine del rischio di perdite corso dal Fondo risiede in una possibile sottostima, da parte degli acquirenti o dei produttori, del quantitativo di latte prodotto, per evitare di pagare un prelievo supplementare. Infatti, in un caso come quello di specie, in mancanza di dati attendibili circa il quantitativo di latte prodotto, né lo Stato membro, incaricato di riscuotere il prelievo supplementare, né la Commissione, incaricata di eseguire il bilancio, possono determinare oggettivamente detto quantitativo. Di conseguenza, non essendo in condizione di controllare se la quota nazionale consentita sia stata superata, essi non sono neppure in condizione di valutare se debba essere riscosso un prelievo supplementare e, se sì, di calcolarlo. Discende da quanto sopra che è a causa di un rischio di sottodichiarazione del quantitativo di latte prodotto che il Fondo è stato dunque esposto al rischio di perdita di introiti.
- 136 Nel caso specifico, da un lato, conformemente agli orientamenti esposti nel documento VI/5330/97, la Commissione, non essendo in condizione di quantificare il rischio corso dal Fondo, ben poteva applicare un'aliquota di rettifica finanziaria forfettaria e, dall'altro, come si è già osservato in sede di esame del primo motivo (v. supra, punto 66), le irregolarità constatate nella fattispecie hanno inevitabilmente pregiudicato l'attendibilità e l'efficacia dei controlli volti precisamente a determinare il quantitativo di latte prodotto e, pertanto, a controllare se la quota nazionale concessa alla Repubblica italiana fosse stata superata. Irregolarità del genere espongono il Fondo ad un reale rischio di perdite.
- 137 Alla luce delle considerazioni che precedono, da un lato, siccome la Commissione era nell'impossibilità di determinare oggettivamente il quantitativo di latte prodotto e, pertanto, di accertare il superamento o meno della quota nazionale consentita alla Repubblica italiana, solo il ricorso ad una rettifica finanziaria forfettaria consentiva di valutare il danno eventualmente subito dal Fondo. Dall'altro, a buon diritto, onde valutare tale danno, la Commissione ha, in un primo momento, per correggere il rischio di sottodichiarazione del volume di latte prodotto, applicato all'importo dei quantitativi di latte dichiarati le aliquote di rettifica finanziaria forfettaria prestabilite.
- 138 Ne deriva che il secondo argomento deve essere respinto in quanto infondato.
- 139 In conclusione, il terzo motivo dev'essere respinto in quanto infondato.

4. *Sul quarto motivo, vertente, da un lato, su una violazione dell'obbligo di motivazione ovvero su una carenza di motivazione e, dall'altro, su una violazione delle disposizioni del documento AGRI/60637/2006*

a) Argomenti delle parti

- 140 Innanzitutto, la Repubblica italiana sostiene, basandosi segnatamente sulle conclusioni dell'organo di conciliazione nella relazione finale, concernenti la regione Lazio, che la motivazione delle aliquote di rettifica applicate, in caso di reiterazione delle irregolarità constatate, è insufficiente.
- 141 Secondariamente, la Repubblica italiana ritiene che la rettifica applicata dalla Commissione non sia conforme alle disposizioni del documento AGRI/60637/2006. Infatti, siccome nell'ambito del regime quote latte non sarebbe mai stata adottata una definizione delle nozioni di controllo essenziale e di controllo secondario/ausiliario, la Commissione non potrebbe considerare che le irregolarità constatate nella fattispecie vertessero su controlli essenziali.
- 142 Infine, dato che la campagna 2003/2004 non ha comportato l'applicazione di una rettifica finanziaria, la Commissione non avrebbe potuto applicare la regola della reiterazione per le rettifiche finanziarie riferite alle campagne 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007. Pertanto, l'aliquota di rettifica finanziaria forfettaria applicata a titolo della campagna 2004/2005, nella regione Lazio, avrebbe dovuto essere del 3%.
- 143 La Commissione contesta gli argomenti esposti dalla Repubblica italiana a sostegno del quarto motivo.

b) Giudizio del Tribunale

- 144 Con la prima censura la Repubblica italiana, rinviando segnatamente alle conclusioni della Corte dei conti nella relazione speciale n. 7/2010, contesta alla Commissione di non aver sufficientemente motivato la decisione impugnata nella parte in cui ha applicato una maggiorazione, sulla base del documento AGRI/60637/2006, a titolo di reiterazione delle irregolarità rilevate nella decisione impugnata.
- 145 Va ricordato al riguardo che la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE deve far apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo (v. sentenze della Corte del 14 luglio 2005, Paesi Bassi/Commissione, C-26/00, Racc. pag. I-6527, punto 113, e del Tribunale del 19 giugno 2009, Qualcomm/Commissione, T-48/04, Racc. pag. II-2029, punto 174 e la giurisprudenza citata).
- 146 Inoltre, secondo una giurisprudenza consolidata, nel particolare contesto dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti, la motivazione di una decisione deve essere considerata sufficiente qualora lo Stato destinatario sia stato strettamente associato nel processo di elaborazione di tale decisione e abbia conosciuto i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al FEOG l'importo controverso (sentenze della Corte del 20 settembre 2001, Belgio/Commissione, C-263/98, Racc. pag. I-6063, punto 98, e del 9 settembre 2004, Grecia/Commissione, C-332/01, Racc. pag. I-7699, punto 67; sentenza del Tribunale del 30 settembre 2009, Paesi Bassi/Commissione, T-55/07, non pubblicata nella Raccolta, punto 125). Tale giurisprudenza è applicabile per analogia a

decisioni che dispongono rettifiche finanziarie per irregolarità dei controlli relativi ad entrate con destinazione specifica.

- 147 Nella fattispecie, anzitutto, emerge dalla relazione di sintesi che la Commissione ha ivi esposto in maniera chiara e inequivocabile le ragioni per le quali essa aveva ritenuto, riguardo alla reiterazione delle irregolarità rilevate nei controlli effettuati nel corso delle campagne di cui trattasi rispetto a quelle rilevate nella sua decisione 2008/582/CE, dell'8 luglio 2008, che esclude dal finanziamento comunitario talune spese effettuate dagli Stati membri nell'ambito del [FEAOG], sezione Garanzia, e nell'ambito del [FEAGA] (GU L 186, pag. 39), concernenti la campagna 2002/2003 in Italia, vi fosse motivo, sulla base del documento AGRI/60637/2006, di aumentare la rettifica finanziaria forfettaria applicata nella decisione impugnata per gli esercizi finanziari 2005, 2006 e 2007. Più precisamente, la Commissione ha ricordato che, a seguito di un'indagine condotta in Italia nel 2004, designata con il codice LA/2004/01 IT, essa aveva già constatato irregolarità, segnatamente l'inosservanza dei termini, nei controlli effettuati dalle autorità nazionali concernenti la campagna 2002/2003 nelle regioni Puglia, Trentino Alto Adige, Abruzzi e Lazio. Irregolarità erano state di nuovo rilevate in alcune di dette regioni, nel corso delle indagini denominate LA/2006/08/IT e LA/2008/001/IT, sicché la Commissione ha deciso, nei loro confronti, di applicare la regola della reiterazione.
- 148 Dopodiché, si deve rilevare che, per tutta la durata del procedimento amministrativo relativo alla presente controversia, la Commissione ha richiamato più volte l'attenzione della Repubblica italiana sulla reiterazione delle irregolarità rilevate, segnatamente riguardo alle conclusioni tratte in esito alle indagini LA/2004/01/IT e LA/2006/08/IT e, di conseguenza, sulla possibilità di aumentare la rettifica finanziaria forfettaria applicata, conformemente alle disposizioni del documento AGRI/60637/2006. Ciò risulta in particolare dalla lettera n. 20272 della Commissione, del 20 agosto 2008, concernente l'indagine LA/2008/001/IT, indirizzata alla Repubblica italiana, conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 885/06. Tale è il caso pure del punto 1.4, secondo e terzo comma, del verbale della riunione bilaterale del 15 gennaio 2009. Parimenti, nella lettera del 24 marzo 2010, la Commissione, a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, di detto regolamento, ha formalmente comunicato alla Repubblica italiana le conseguenze finanziarie che intendeva trarre riguardo alle irregolarità constatate. Al punto 1.2, penultimo comma, e al punto 2.3 della medesima lettera la Commissione ha dato atto della reiterazione delle irregolarità rilevate e, di conseguenza, ha maggiorato la rettifica finanziaria forfettaria applicata, conformemente alle disposizioni del documento AGRI/60637/2006.
- 149 Tutto ciò considerato, atteso che la Repubblica italiana è stata strettamente associata nel processo di elaborazione della decisione impugnata, si deve considerare che, alla luce della giurisprudenza citata nel precedente punto 146, essa conosceva le ragioni per le quali la Commissione ha applicato una maggiorazione sulla base del documento AGRI/60637/2006. Pertanto la prima censura, vertente sull'assenza ovvero su una carenza di motivazione, deve essere respinta in quanto infondata.
- 150 Tuttavia, dalla seconda e dalla terza censura esposte a sostegno del quarto motivo emerge che la Repubblica italiana contesta anche la fondatezza dei motivi avanzati.
- 151 Quanto alla seconda censura, la Repubblica italiana sostiene che, mancando una definizione della nozione di controlli essenziali nel documento AGRI/60637/2006, la Commissione non poteva maggiorare la rettifica finanziaria alla luce delle disposizioni di detto documento.

- 152 Al riguardo, occorre ricordare che il documento VI/5330/97, il quale, com'è stato osservato nel precedente punto 119, si applica sia alle irregolarità vertenti sulle spese sostenute che a quelle vertenti sulle entrate con destinazione specifica, prevede quanto segue:

«I controlli essenziali, ossia le verifiche amministrative e materiali di elementi sostanziali, in particolare l'esistenza dell'oggetto della domanda di pagamento, il quantitativo e condizioni qualitative compreso il rispetto dei termini, le condizioni di raccolta, il periodo di magazzinaggio, ecc. Tali controlli vengono eseguiti in loco e mediante controlli incrociati rispetto a dati indipendenti quali i registri fondiari».

- 153 Ebbene, il documento AGRI/60637/2006 ha come oggetto espresso di determinare le condizioni in cui, nell'ambito della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «Garanzia», si deve maggiorare la rettifica finanziaria forfettaria applicata, a titolo del documento VI/5330/97, in caso di reiterazione dell'insufficienza dei sistemi di controllo. Per questo motivo si deve considerare che è sulla scorta della definizione della nozione di controlli essenziali offerta in detto documento che occorre applicare le disposizioni del documento AGRI/60637/2006. Di conseguenza, la seconda censura, esposta a sostegno del quarto motivo, deve essere respinta in quanto infondata.

- 154 Quanto alla terza censura, la Repubblica italiana sostiene che, siccome la campagna 2003/2004 non aveva dato luogo all'applicazione di una rettifica finanziaria, la Commissione non poteva, rispetto alle irregolarità rilevate nelle campagne successive, applicare la regola della reiterazione e, pertanto, maggiorare la rettifica finanziaria applicata per queste ultime.

- 155 Al riguardo, anzitutto, si deve osservare che la Repubblica italiana non contesta che le irregolarità riscontrate dalla Commissione, da un lato, nella decisione 2008/582, quanto alla campagna 2002/2003, e, dall'altro, nella decisione impugnata, quanto alle campagne 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007, siano simili, riguardino il medesimo settore (quello del latte), siano imputabili al medesimo Stato membro, interessino la medesima regione, cioè il Lazio, e siano state considerate determinanti per l'applicazione dell'aliquota di rettifica oggetto della maggiorazione.

- 156 Per contro, essa sostiene che, siccome la campagna 2003/2004 non ha dato luogo, stante la regola dei 24 mesi, sancita all'articolo 7 del regolamento n. 1258/1999 e ripresa all'articolo 31, paragrafo 4, del regolamento n. 1290/2005, all'applicazione di una rettifica finanziaria, la Commissione non poteva applicare la regola della reiterazione per le rettifiche finanziarie relative alle campagne 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007.

- 157 Detto argomento non può essere condiviso. Infatti, a termini del paragrafo 2 del documento AGRI/60637/2006, citato nel precedente punto 33, la regola della reiterazione si applica quando le irregolarità constatate nel corso di una campagna persistono «[in] un periodo posteriore a quello già rettificato». Si ricava da tale formulazione testuale che l'uso, sia nella lingua italiana (lingua di procedura della presente causa) che in quella francese, dell'articolo indeterminativo, anziché di quello determinativo, dinanzi a «periodo posteriore a quello già rettificato» consente di interpretare detti termini nel senso che la persistenza delle irregolarità non deve necessariamente essere constatata nell'anno immediatamente successivo a quello durante il quale è stata applicata la prima rettifica finanziaria. Del resto, se si accogliesse l'interpretazione restrittiva proposta dalla Repubblica italiana, la Commissione dovrebbe procedere tutti gli anni a controlli per maggiorare eventualmente la rettifica finanziaria sulla base del documento AGRI/60637/2006.

158 In conclusione, si deve respingere il quarto motivo come infondato e, a tal punto, l'intero ricorso.

Sulle spese

159 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La Repubblica italiana sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 2 dicembre 2014.

Firme

