



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

19 giugno 2015*

«FEAOG — Sezione “Garanzia” — FEAGA e FEASR — Spese escluse dal finanziamento — Ammasso pubblico dello zucchero — Aumento dei costi relativi alla locazione dei depositi — Inventario annuale delle scorte — Ispezioni materiali dei luoghi di magazzinaggio — Certezza del diritto — Legittimo affidamento — Proporzionalità — Obbligo di motivazione — Esistenza di un rischio di pregiudizio finanziario per i fondi — Effetto utile»

Nella causa T-358/11,

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Marchini, avvocato dello Stato,

ricorrente,

contro

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

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione di esecuzione 2011/244/UE della Commissione, del 15 aprile 2011, recante esclusione dal finanziamento dell’Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell’ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), [sezione “Garanzia”], del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 102, pag. 33), nella parte in cui esclude talune spese sostenute dalla Repubblica italiana, nonché delle lettere della Commissione del 3 febbraio 2010 e del 3 gennaio 2011 in quanto atti preparatori di tale decisione,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione),

composto da H. Kanninen, presidente, I. Pelikánová e E. Buttigieg (relatore), giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 20 gennaio 2015,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l’italiano.

Sentenza

Fatti

- 1 Il 7 maggio 2007 è stata avviata una verifica d'ispezione ad opera dei servizi della Commissione delle Comunità europee presso la sede dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, (in prosieguo: l'«AGEA»), a Roma (Italia), poi proseguita presso i depositi di magazzinaggio dello zucchero nella regione dell'Emilia Romagna (Italia), all'esito della quale si è tenuta una riunione finale tra i membri della missione d'ispezione e le autorità italiane, l'11 maggio 2007, a Bologna (Italia). Tale ispezione ha avuto ad oggetto l'applicazione da parte delle autorità italiane della normativa dell'Unione europea relativa all'ammasso pubblico dello zucchero.
- 2 In seguito a tale missione, con lettera del 19 giugno 2007, la Commissione ha informato le autorità italiane, conformemente all'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione, del 21 giugno 2006, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio 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), delle irregolarità rilevate durante le verifiche svolte e ha indicato le misure correttive e i miglioramenti procedurali da attuare.
- 3 Con nota dell'AGEA del 7 agosto 2007, le autorità italiane hanno presentato le loro osservazioni riguardo alle censure formulate dai servizi della Commissione nella lettera del 19 giugno 2007.
- 4 Con lettera del 5 giugno 2008, la Commissione ha convocato le autorità italiane ad una riunione bilaterale, in conformità all'articolo 11, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 885/2006.
- 5 Nel corso di tale riunione, tenutasi il 17 giugno 2008 a Bruxelles (Belgio), le parti hanno discusso tutte le questioni che avevano costituito oggetto delle osservazioni della Commissione. Con nota del 21 agosto 2008, i servizi della Commissione hanno trasmesso alle autorità italiane il verbale della riunione nel quale erano esposte le posizioni sia delle autorità italiane sia della Commissione, nonché le conclusioni della Commissione sulle carenze del sistema di controllo degli interventi per l'ammasso dello zucchero in Italia e le conseguenze finanziarie ad essi relative. Nel medesimo verbale figurava, altresì, una richiesta di informazioni supplementari.
- 6 Con nota dell'AGEA del 24 ottobre 2008, le autorità italiane hanno presentato le loro osservazioni sul resoconto della riunione e hanno risposto alla richiesta di informazioni supplementari.
- 7 Con lettera del 3 febbraio 2010, i servizi della Commissione hanno inviato alla Repubblica italiana una comunicazione ufficiale redatta a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, terzo comma, del regolamento n. 885/2006. La Commissione affermava di mantenere la sua posizione secondo la quale talune spese sostenute dagli organismi pagatori riconosciuti dalla Repubblica italiana e dichiarate a titolo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «Garanzia», e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) relative all'ammasso dello zucchero non erano conformi al diritto dell'Unione e manifestava la sua intenzione di proporre rettifiche finanziarie e di escludere dal finanziamento dell'Unione un importo complessivo di EUR 2 077 637. La Commissione ha chiarito di aver calcolato tale importo sulla base di tre violazioni del diritto dell'Unione. Solo due di tali violazioni sono state nella fattispecie contestate dalle autorità italiane, precisamente:
 - un aumento del 35% delle spese di magazzinaggio dello zucchero pagate ai depositari per i depositi presi in locazione, in applicazione dell'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1262/2001 della Commissione, del 27 giugno 2001, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/2001 del Consiglio relative all'acquisto e alla vendita di zucchero da parte degli organismi d'intervento (GU L 178, pag. 48), senza che le autorità italiane

abbiano fornito alla Commissione prove che fossero stati effettuati controlli adeguati sulle ragioni dell'aumento in questione o che tali controlli fossero almeno previsti nelle disposizioni nazionali in materia di controllo;

- una violazione dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 2148/96 della Commissione, dell'8 novembre 1996, che stabilisce le norme di valutazione e di controllo dei quantitativi di prodotti agricoli in regime d'intervento pubblico (GU L 288, pag. 6), e dell'articolo 8, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 3, lettera a), del regolamento (CE) n. 884/2006 della Commissione, del 21 giugno 2006, recante modalità d'applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005, in ordine al finanziamento da parte del FEAGA degli interventi sotto forma di ammasso pubblico e alla contabilizzazione delle operazioni di ammasso pubblico da parte degli organismi pagatori degli Stati membri (GU L 171, pag. 35), in quanto i controlli d'inventario dello zucchero detenuto dall'organismo di intervento in relazione all'esercizio contabile 2006 non sono stati effettuati prima della fine di tale esercizio, ossia prima del 30 settembre 2006.
- 8 Basandosi sul documento VI/5330/97 della Commissione, del 23 dicembre 1997, intitolato «Linee guida per il calcolo delle conseguenze finanziarie nell'ambito della preparazione della decisione sulla liquidazione dei conti della sezione Garanzia del FEAOG» (in prosieguo: il «documento VI/5330/97»), la Commissione ha proposto l'applicazione di una rettifica di importo pari a EUR 499 033, corrispondente al 10% delle spese relative ai costi di magazzinaggio per via del loro aumento del 35% per gli esercizi finanziari dal 2006 al 2009, e di importo pari a EUR 781 044, corrispondente al 5% dei costi di magazzinaggio e di finanziamento dell'esercizio finanziario 2006, per via del ritardo dei controlli d'inventario.
- 9 Con lettera del 22 marzo 2010, le autorità italiane hanno chiesto l'intervento dell'organo di conciliazione.
- 10 Il 22 settembre 2010, l'organo di conciliazione ha adottato la sua relazione finale.
- 11 Con nota dell'AGEA del 17 dicembre 2010, le autorità italiane hanno fornito ai servizi della Commissione informazioni supplementari, conformemente alla richiesta dell'organo di conciliazione.
- 12 Con lettera del 3 gennaio 2011, la Commissione ha comunicato alla Repubblica italiana la sua posizione finale all'esito della procedura di conciliazione. Il parere della Commissione è rimasto invariato rispetto alla lettera del 3 febbraio 2010. Di conseguenza, essa ha mantenuto la sua posizione, ossia di escludere dal finanziamento dell'Unione un importo complessivo di EUR 2 077 637.
- 13 Con nota dell'AGEA del 18 gennaio 2011, le autorità italiane hanno risposto alla posizione finale della Commissione.
- 14 Il 15 aprile 2011, la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione 2011/244/UE, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), [sezione "Garanzia"], del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 102, pag. 33), con la quale ha escluso alcune spese sostenute dalla Repubblica italiana relative alla misura di ammasso pubblico dello zucchero per gli esercizi finanziari dal 2006 al 2009, mediante rettifiche finanziarie puntuali e forfettarie per un importo complessivo di EUR 2 077 637, stante la non conformità di dette spese alle norme derivanti dal diritto dell'Unione (in prosieguo: la «decisione impugnata»).
- 15 I motivi delle rettifiche finanziarie sono stati esposti nella relazione di sintesi del 16 marzo 2011, relativa ai risultati delle ispezioni effettuate dalla Commissione nell'ambito della verifica di conformità ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio, del 17 maggio

1999, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 160, pag. 103), e dell'articolo 31 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209, pag. 1) (in prosieguo: la «relazione di sintesi»).

Procedimento e conclusioni delle parti

- 16 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 27 giugno 2011, la Repubblica italiana ha proposto il presente ricorso.
- 17 La Repubblica italiana ha presentato altresì offerte di prova chiedendo al Tribunale di adottare vari mezzi istruttori e misure di organizzazione del procedimento.
- 18 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso di aprire la fase orale del procedimento e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'articolo 64 del suo regolamento di procedura, ha chiesto alle parti di rispondere per iscritto ad alcuni quesiti. Le parti hanno ottemperato a tali misure di organizzazione del procedimento nei termini impartiti.
- 19 La Repubblica italiana chiede che il Tribunale voglia:
- annullare parzialmente la decisione impugnata, nei limiti in cui la riguarda;
 - annullare la posizione finale della Commissione contenuta nella sua lettera del 3 gennaio 2011, redatta a seguito della relazione dell'organo di conciliazione, e il punto 2 dei motivi ivi esposti in quanto atto preparatorio della decisione impugnata;
 - annullare la lettera della Commissione del 3 febbraio 2010 in quanto atto preparatorio della decisione impugnata;
 - in via incidentale, accogliere l'eccezione di illegittimità del regolamento (CE) n. 915/2006 della Commissione, del 21 giugno 2006, che modifica il regolamento n. 2148/96 (GU L 169, pag. 10);
 - condannare la Commissione alle spese.
- 20 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - dichiarare irricevibile l'eccezione d'illegittimità del regolamento n. 915/2006 o, in via subordinata, respingerla in quanto infondata;
 - condannare la Repubblica italiana alle spese.

In diritto

A – Sulla ricevibilità del ricorso nella misura in cui esso è diretto all'annullamento delle lettere della Commissione del 3 febbraio 2010 e del 3 gennaio 2011

- 21 Nel suo ricorso la Repubblica italiana chiede, oltre all'annullamento della decisione impugnata, quello delle lettere del 3 febbraio 2010 e del 3 gennaio 2011 inviatele dalla Commissione nel corso del procedimento.

- 22 Nel corso dell'udienza, in risposta ad un quesito orale del Tribunale, la Commissione ha eccepito l'irricevibilità dei capi delle conclusioni volti all'annullamento delle lettere del 3 febbraio 2010 e del 3 gennaio 2011 rilevandone il carattere preparatorio.
- 23 La Repubblica italiana, pur affermando nel ricorso che le lettere del 3 febbraio 2010 e del 3 gennaio 2011 costituivano atti preparatori della decisione impugnata (v. punto 19 supra), ha mantenuto, in sede di udienza, le sue conclusioni dirette all'annullamento delle lettere suddette sostenendo che esse possedevano un valore autonomo rispetto alla decisione impugnata, segnatamente in considerazione della motivazione in esse contenuta.
- 24 Secondo una costante giurisprudenza, costituiscono atti o decisioni impugnabili con un ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, solo i provvedimenti che producono effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificandone in misura rilevante la situazione giuridica. Per stabilire se un atto o una decisione produca tali effetti occorre far riferimento alla sua sostanza (v. ordinanza del 22 novembre 2007, Investire Partecipazioni/Commissione, T-418/05, EU:T:2007:354, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 25 Inoltre, quando si tratta di atti o di decisioni elaborati in più fasi, segnatamente nel corso di un procedimento interno, da questa medesima giurisprudenza risulta che in linea di principio sono impugnabili solo i provvedimenti che stabiliscono definitivamente la posizione dell'istituzione al termine di detto procedimento, ad esclusione dei provvedimenti intermedi aventi lo scopo di preparare la decisione finale (v. sentenza del 14 dicembre 2006, Germania/Commissione, T-314/04 e T-414/04, EU:T:2006:399, punto 38 e giurisprudenza ivi citata, e ordinanza Investire Partecipazioni/Commissione, punto 24 supra, EU:T:2007:354, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).
- 26 Infine, benché il provvedimento avente natura meramente preparatoria non sia impugnabile in quanto tale con un'azione di annullamento, i suoi eventuali vizi possono essere fatti valere nel ricorso diretto contro l'atto definitivo, della cui elaborazione l'atto costituisce un momento preparatorio (v. ordinanza Investire Partecipazioni/Commissione, punto 24 supra, EU:T:2007:354, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).
- 27 Nel caso di specie, occorre osservare che con la lettera del 3 febbraio 2010, la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana una comunicazione ufficiale redatta a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, terzo comma, del regolamento n. 885/2006 (v. punto 7 supra), e con la lettera del 3 gennaio 2011 la stessa ha comunicato alla Repubblica italiana la sua posizione finale all'esito della procedura di conciliazione (v. punto 12 supra). Tali lettere si inserivano nell'ambito della procedura prevista dall'articolo 11 del regolamento n. 885/2006, che ha portato all'adozione da parte della Commissione, il 15 aprile 2011, della decisione impugnata che esclude alcune spese dal finanziamento dell'Unione, conformemente all'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento n. 1258/1999 e all'articolo 31 del regolamento n. 1290/2005. La decisione definitiva della Commissione di escludere dal finanziamento dell'Unione certi importi, che costituisce l'oggetto del presente ricorso, non era quindi stata ancora adottata al momento dell'invio delle lettere del 3 febbraio 2010 e del 3 gennaio 2011.
- 28 Ne consegue che le lettere del 3 febbraio 2010 e del 3 gennaio 2011 rappresentano atti preparatori della decisione impugnata, come afferma la stessa Repubblica italiana nel suo ricorso. Dette lettere non producono, pertanto, effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi della Repubblica italiana, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 24.
- 29 Tale conclusione non può essere confutata dall'argomento della ricorrente relativo alla motivazione contenuta nelle lettere in questione. La Repubblica italiana, infatti, aveva il diritto di invocare gli eventuali vizi dei motivi contenuti in tali atti a sostegno del presente ricorso diretto contro la decisione impugnata, come si inferisce dalla giurisprudenza ricordata nel precedente punto 26, sicché il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile in quanto diretto all'annullamento delle lettere della Commissione del 3 febbraio 2010 e del 3 gennaio 2011.

B – *Nel merito*

30 Il presente ricorso riguarda soltanto le rettifiche forfettarie applicate dalla decisione impugnata alle spese sostenute dalla Repubblica italiana, vale a dire, da un lato, la rettifica finanziaria forfettaria del 10% relativa alle spese legate all'aumento del 35% dei costi di magazzinaggio dello zucchero per gli esercizi finanziari dal 2006 al 2009, ossia complessivamente EUR 499 033, e, dall'altro, la rettifica finanziaria forfettaria del 5% per via del ritardo dei controlli d'inventario per quanto riguarda l'esercizio finanziario 2006, ossia EUR 781 044.

1. *Considerazioni preliminari*

31 Occorre ricordare che i fondi agricoli europei finanziano solo gli interventi effettuati in conformità alle disposizioni dell'Unione nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (v. sentenza del 23 settembre 2004, Italia/Commissione, C-297/02, EU:C:2004:550, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

32 Secondo una giurisprudenza consolidata in materia di fondi agricoli europei, spetta alla Commissione provare l'esistenza di una violazione delle norme relative all'organizzazione dei mercati agricoli. Di conseguenza, la Commissione è obbligata a giustificare la decisione con cui rileva la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli attuati dallo Stato membro interessato. Tuttavia, la Commissione è obbligata non a dimostrare esaurientemente l'insufficienza dei controlli effettuati dalle amministrazioni nazionali o l'inesattezza dei dati da queste trasmessi, bensì a corroborare con elementi probatori i dubbi seri e ragionevoli da essa espressi a proposito di tali controlli o di tali dati (v. sentenza del 24 febbraio 2005, Grecia/Commissione, C-300/02, Racc., EU:C:2005:103, punti 33 e 34 e giurisprudenza ivi citata; sentenza del 22 novembre 2006, Italia/Commissione, T-282/04, EU:T:2006:358, punti 95 e 96).

33 Lo Stato membro interessato, da parte sua, non può confutare le constatazioni della Commissione con semplici affermazioni non suffragate da elementi atti a dimostrare l'esistenza di un sistema di controlli affidabile ed operativo. Una volta che esso non riesce a dimostrare che le constatazioni della Commissione sono inesatte, queste ultime costituiscono elementi che possono far sorgere fondati dubbi sull'istituzione di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo. Tale temperamento dell'onere della prova di cui gode la Commissione è dovuto al fatto che è lo Stato membro che dispone delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti, e che deve quindi fornire la prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei propri controlli o dei propri dati nonché, eventualmente, dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione (v. sentenza Grecia/Commissione, punto 32 supra, EU:C:2005:103, punti 35 e 36 e giurisprudenza ivi citata, e Italia/Commissione, punto 32 supra, EU:T:2006:358, punto 97 e giurisprudenza ivi citata).

34 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare i motivi invocati dalla Repubblica italiana.

2. *Sulla rettifica finanziaria forfettaria del 10% relativa alle spese legate all'aumento del 35% dei costi di magazzinaggio per gli esercizi dal 2006 al 2009*

35 Dalla relazione di sintesi emerge che la rettifica forfettaria del 10% applicata nella fattispecie dalla decisione impugnata era basata sulle lacune del sistema di controllo relativo all'applicazione dell'aumento delle spese di magazzinaggio ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001. La Commissione ha contestato alla Repubblica italiana, in sostanza, di non aver predisposto un sistema di controlli adeguato delle richieste degli operatori tale da garantire che l'aumento del 35% delle spese di magazzinaggio previsto dall'articolo 9, paragrafo 5, del regolamento n. 1262/2001 a titolo dell'ammasso di zucchero in depositi presi in locazione fosse stato accordato in casi debitamente giustificati e giustificabili. La Commissione ha osservato che un'applicazione

sistematica di tale aumento, senza che fossero state predisposte le procedure di controllo dell'effettiva consistenza delle spese supplementari di magazzinaggio o, quantomeno, senza che le autorità italiane avessero provato che siffatte procedure erano state previste da istruzioni di controllo nazionali, rappresentava un rischio elevato di perdite per i fondi.

36 I due primi motivi dedotti dalla Repubblica italiana sostengono la contestazione della rettifica finanziaria relativa alle spese connesse all'aumento del 35% delle spese di magazzinaggio e vertono formalmente, il primo, sulla violazione delle forme sostanziali, per la carenza di istruzione della causa da parte della Commissione precedentemente all'adozione della decisione impugnata, e, il secondo, su un difetto di motivazione.

a) Sulla portata del primo motivo

37 In via preliminare, occorre rilevare che, mentre il dibattito tra le parti verte, in sostanza, sull'interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001 e sulla natura dei controlli che le autorità nazionali sono tenute ad effettuare prima di applicare l'aumento del 35% sulle spese di magazzinaggio previsto da tale disposizione, la Repubblica italiana ha formalmente sollevato nel suo ricorso, quanto alla rettifica applicata in tal senso dalla Commissione, solo motivi (il primo e il secondo) riguardanti la violazione delle forme sostanziali per via di una carenza di istruzione e di un difetto di motivazione, relativi ad aspetti formali della decisione impugnata e del procedimento che ha portato all'adozione di quest'ultima.

38 In risposta ad un quesito scritto del Tribunale, la ricorrente ha nondimeno precisato che il suo primo motivo doveva essere inteso come attinente non solo alla violazione delle forme sostanziali per via della carenza di istruzione, ma anche ad un errore di valutazione e alla violazione dell'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001.

39 Nel corso dell'udienza, la Commissione ha sollevato a tal proposito un'eccezione di irricevibilità, adducendo che un siffatto motivo riqualificato dovesse essere considerato come un motivo nuovo, conformemente alla giurisprudenza, indipendentemente dall'ampiezza e dalla portata degli argomenti dedotti dalla Commissione dinanzi al Tribunale in risposta agli argomenti della ricorrente.

40 A tale riguardo, occorre ricordare che secondo la giurisprudenza relativa all'applicazione dell'articolo 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e dell'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura, il ricorrente non è tenuto ad indicare esplicitamente la norma specifica sulla quale egli basa la sua censura, a condizione che la sua argomentazione sia sufficientemente chiara e precisa perché la parte avversa e il giudice dell'Unione possano individuarla senza difficoltà (v., in tal senso, sentenza del 10 maggio 2006, Galileo International Technology e a./Commissione, T-279/03, Racc., EU:T:2006:121, punti da 38 a 41; v., in tal senso e per analogia, sentenza del 13 novembre 2008, SPM/Consiglio e Commissione, T-128/05, EU:T:2008:494, punto 65). Un'indicazione della sostanza di tali motivi, quindi, anziché della loro qualificazione giuridica, può bastare, a condizione che detti motivi emergano con sufficiente chiarezza dall'atto introduttivo del ricorso (sentenza del 26 marzo 2010, Proges/Commissione, T-577/08, EU:T:2010:127, punto 21).

41 Nel caso di specie, da un lato, la Repubblica italiana contesta alla Commissione di non aver indagato, prima di applicare la rettifica forfettaria del 10%, sulle condizioni del mercato italiano dello zucchero. Dall'altro lato, la ricorrente presenta una serie di argomenti diretti a provare che le autorità italiane hanno realmente rilevato ed esaminato le circostanze del mercato italiano dello zucchero che hanno giustificato, secondo la medesima, l'aumento del 35% almeno dei costi di ammasso dello zucchero, circostanza di cui la Commissione avrebbe omesso di tenere conto al momento dell'adozione della decisione impugnata. Tale seconda serie di argomenti della Repubblica italiana non può essere intesa se non come volta ad addebitare alla Commissione di non aver riconosciuto che l'aumento del 35%

delle spese di magazzinaggio, quale previsto dall'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001, è stato correttamente applicato da parte delle autorità italiane alla luce dei risultati dell'indagine di mercato che è stata condotta, nonché di aver ritenuto che le autorità italiane non avessero apportato prove sufficienti per fugare i dubbi della Commissione sul rischio per i fondi derivante da una pretesa carenza di controlli adeguati.

42 Certamente, alcuni di tali argomenti sono stati dedotti dalla Repubblica italiana nell'ambito non del primo, bensì del secondo motivo, vertente sulla violazione delle forme sostanziali per difetto di motivazione, come la Commissione ha osservato nel corso dell'udienza. Tuttavia, il Tribunale non può essere limitato, nel suo esame dei motivi e delle censure delle parti, da una qualificazione formale che queste ultime danno ai loro argomenti, purché le loro argomentazioni si desumano con sufficiente chiarezza dalle loro memorie, come indicato dalla giurisprudenza ricordata nel precedente punto 40.

43 Occorre inoltre rilevare che la Commissione ha risposto congiuntamente ai motivi primo e secondo non solo contestando la presunta carenza di istruzione, ma anche invitando il Tribunale, al punto 94 del controricorso, in via principale, a ritenere che l'articolo 9, paragrafo 5, del regolamento n. 1262/2001 non fosse stato rispettato nella fattispecie da parte della autorità italiane rispetto alle condizioni formali di erogazione dell'aiuto. In tale contesto, la Commissione ha in particolare sostenuto, quanto alla sua interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001, che accordando senza distinzione l'aumento massimo del 35% a quasi tutti i produttori che hanno fatto ricorso a luoghi di magazzinaggio esterni, senza che detti produttori abbiano fornito una giustificazione, caso per caso, dell'importo superiore dei costi effettivamente sopportati, la Repubblica italiana ha violato tale disposizione. L'inosservanza degli obblighi di controllo individuali derivanti, secondo la Commissione, da detta disposizione avrebbe esposto i fondi ad un rischio grave e avrebbe giustificato la rettifica del 10% imposta dalla decisione impugnata.

44 Inoltre, la Commissione non ha risposto al secondo motivo riguardante il difetto di motivazione, ma l'ha esaminato congiuntamente al primo rispondendo con argomenti di merito.

45 Ciò posto, il fatto di ritenere che il primo motivo verta solo sulla violazione delle forme sostanziali per carenza di istruzione, come sostiene la Commissione, priverebbe gran parte degli argomenti dedotti dalle parti dinanzi al Tribunale di effetto utile. Di conseguenza, alla luce della giurisprudenza richiamata nel precedente punto 40, e posto che la sostanza degli argomenti della Repubblica italiana si ricava dal ricorso introduttivo con sufficiente chiarezza, cosicché la Commissione ha potuto utilmente presentare la sua difesa, e che il Tribunale può identificare ed esaminare tali argomenti, occorre intendere il primo motivo come vertente non solo sulla violazione delle forme sostanziali per via della carenza di istruzione, ma anche su un errore di valutazione e sulla violazione dell'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001.

b) Sul primo motivo, vertente su una violazione delle forme sostanziali per via della carenza di istruzione, su un errore di valutazione e sulla violazione dell'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001

46 Da un lato, la Repubblica italiana sostiene che, contrariamente alle raccomandazioni dell'organo di conciliazione, la Commissione non ha proceduto ad un'istruzione adeguata in ordine alle condizioni del mercato italiano che hanno giustificato una domanda da parte delle industrie saccarifere di aumento delle spese di magazzinaggio. Gli agenti della Commissione avrebbero dovuto, ad avviso della Repubblica italiana, indagare sulla situazione del mercato della locazione dei depositi, in particolare presso le imprese di magazzinaggio, durante la missione di indagine che hanno effettuato nel maggio 2007. La Commissione, richiedendo alla Repubblica italiana la prova dell'esistenza di «circostanze particolari» e dello svolgimento di una indagine formale del mercato, avrebbe invertito l'onere della prova.

47 Dall'altro lato, la Repubblica italiana sostiene di avere prodotto, nell'ambito del procedimento amministrativo, elementi di prova sufficienti a dimostrare che essa aveva indagato sulle cause della domanda di aumento delle spese di magazzinaggio dello zucchero. La Repubblica italiana sottolinea che, nella valutazione dell'applicazione dell'aumento del 35% da parte delle autorità italiane, occorre prendere in considerazione segnatamente i quantitativi particolarmente elevati di zucchero che l'organismo di intervento è stato costretto ad acquistare nell'ambito delle campagne 2004/2005 e 2005/2006, la carenza di depositi rispondenti alle caratteristiche richieste dalla normativa dell'Unione, nonché l'aumento effettivo dei costi del magazzinaggio per i prodotti simili allo zucchero. La Commissione avrebbe omesso di tenere conto degli elementi prodotti a tale riguardo dalle autorità italiane nel corso del procedimento amministrativo.

48 La Commissione sostiene che le autorità italiane hanno erroneamente applicato l'aumento in parola in maniera generalizzata, mentre avrebbero dovuto procedere caso per caso ai controlli delle domande presentate dalle imprese saccarifere al fine di determinare l'effettiva consistenza delle spese supplementari connesse al magazzinaggio nei depositi presi in locazione, giacché il principio di sana gestione finanziaria esige che solo le spese realmente ed effettivamente sostenute siano imputate ai fondi.

49 Dagli argomenti prima richiamati emerge che le parti dissentono, in sostanza, quanto alla natura dei controlli che le autorità nazionali devono effettuare prima di applicare l'aumento del 35% di cui all'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001 per quanto concerne le spese relative al magazzinaggio nei depositi presi in locazione. Occorre quindi chiarire, in via preliminare, gli obblighi che incombono agli Stati membri al momento dell'applicazione delle disposizioni derivanti dall'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001.

Sui controlli che le autorità nazionali sono tenute ad eseguire in forza dell'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001

50 Il regolamento n. 1262/2001 ha introdotto norme comuni per la presa in consegna e la gestione dello zucchero prodotto in regime di quote che costituiscono l'oggetto di misure di intervento, segnatamente per quanto concerne le condizioni e le spese di magazzinaggio di tale zucchero.

51 L'articolo 9, paragrafo 5, del regolamento n. 1262/2001 così recita:

«Le spese di magazzinaggio non possono superare un importo di 0,048 EUR per 100 chilogrammi e per decade, per lo zucchero immagazzinato nei sili o nei magazzini delle imprese saccarifere.

Tuttavia, l'organismo d'intervento può aumentare l'importo fissato in conformità del primo comma del 35% al massimo quando lo zucchero è immagazzinato in sili o magazzini presi in locazione dall'offerente all'esterno delle imprese saccarifere; esso può, in situazioni particolari per tale magazzinaggio, maggiorare l'importo fissato in conformità del primo comma di un massimo del 50%».

52 Occorre osservare che l'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001 non precisa né le modalità né la portata dei controlli che gli Stati membri sono tenuti ad effettuare prima di applicare l'aumento del 35%.

53 Tuttavia, dalla giurisprudenza emerge che l'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 1258/1999, formulato in termini analoghi a quelli dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1290/2005, impone agli Stati membri l'obbligo di adottare le misure necessarie per assicurarsi dell'effettiva consistenza e della regolarità delle operazioni finanziate dai fondi agricoli europei, di prevenire e di perseguire le irregolarità e di recuperare le somme perdute a seguito di irregolarità o negligenze, anche se lo specifico atto del diritto dell'Unione europea in materia non prevede esplicitamente

l'adozione di questa o quella modalità di controllo (sentenze del 6 dicembre 2001, Grecia/Commissione, C-373/99, Racc., EU:C:2001:662, punto 9, e del 30 settembre 2009, Paesi Bassi/Commissione, T-55/07, EU:T:2009:371, punto 62).

- 54 La giurisprudenza ha precisato che da tali disposizioni, considerate alla luce dell'obbligo di leale collaborazione con la Commissione, sancito dall'articolo 4 TUE, per quanto riguarda in particolare un corretto uso delle risorse dell'Unione, risulta che gli Stati membri sono tenuti a istituire un complesso di controlli amministrativi e di controlli in loco che consentano di garantire la corretta osservanza dei requisiti sostanziali e formali per la concessione dei premi in questione (v. sentenza del 9 gennaio 2003, Grecia/Commissione, C-157/00, Racc., EU:C:2003:5, punto 11 e giurisprudenza ivi citata). Qualora l'organizzazione di un siffatto insieme di controlli manchi o se quella istituita da uno Stato membro sia difettosa al punto da lasciar sussistere dubbi circa l'osservanza di tali condizioni, la Commissione non riconosce, giustamente, talune spese sostenute dallo Stato membro interessato (sentenze del 12 giugno 1990, Germania/Commissione, C-8/88, Racc., EU:C:1990:241, punti 20 e 21; del 14 aprile 2005, Spagna/Commissione, C-468/02, EU:C:2005:221, punto 36, e del 30 settembre 2009, Portogallo/Commissione, T-183/06, EU:T:2009:370, punto 31).
- 55 Ne deriva che, sebbene la normativa dell'Unione pertinente relativa alla concessione dei premi non imponga esplicitamente agli Stati membri di istituire misure di sorveglianza e modalità di controllo, come quelle evocate dalla Commissione al momento della liquidazione dei conti dei fondi agricoli europei, nondimeno tale obbligo può derivare, eventualmente in maniera implicita, dal fatto che, in forza delle norme relative ai fondi agricoli europei, spetta agli Stati membri organizzare un sistema efficace di controllo e di sorveglianza (v. sentenze del 24 aprile 2008, Belgio/Commissione, C-418/06 P, Racc., EU:C:2008:247, punto 70 e giurisprudenza ivi citata, e del 4 settembre 2009, Austria/Commissione, T-368/05, EU:T:2009:305, punto 76 e giurisprudenza ivi citata).
- 56 Si pone dunque la questione di stabilire se gli obblighi cui fa riferimento la Commissione nella relazione di sintesi, che consistono nel verificare la conformità delle spese relative alla locazione dei depositi, derivino implicitamente dal fatto che, in forza della normativa in questione, incombe agli Stati membri l'organizzazione di un sistema efficace di controllo.
- 57 A tal proposito, è giocoforza constatare che l'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001 prevede che se lo zucchero è immagazzinato in depositi presi in locazione, le spese di magazzinaggio dello zucchero possono essere aumentate «del 35% al massimo». Da tale formulazione emerge implicitamente, ma necessariamente, che un aumento meno elevato deve essere applicato da parte dell'organismo di intervento ove le spese effettivamente sostenute dal beneficiario per la locazione dei depositi di magazzinaggio siano inferiori a tale tetto del 35%. Un simile controllo della legittimità e della regolarità delle spese che saranno imputate ai fondi può essere effettuato, come sostiene la Commissione, unicamente nell'ambito di controlli individuali sulla base dei documenti giustificativi prodotti dal depositante relativi, da un lato, alle circostanze che l'hanno costretto a ricorrere ad un deposito esterno e, dall'altro, alle spese supplementari che il ricorso a tale deposito ha generato. Invero, l'efficacia del controllo volto a verificare se le spese reali sostenute dai beneficiari per la locazione dei depositi corrispondano effettivamente all'aumento del 35% sarebbe gravemente indebolita, se non impossibile, qualora venisse applicato tale aumento sulla sola base delle informazioni generali relative alla situazione del mercato interessato, quali i listini dei prezzi praticati sul mercato per i prodotti simili o le indicazioni sulla scarsità di depositi appropriati.
- 58 Ne deriva che, alla luce dell'obbligo di buona gestione finanziaria sancito dall'articolo 317 TFUE, sotteso all'attuazione dei fondi agricoli europei, nonché delle responsabilità conferite alle autorità nazionali in tale attuazione, quali quelle richiamate nei precedenti punti da 53 a 55, l'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001 dev'essere interpretato nel senso che esso esige che gli Stati membri organizzino un sistema di controlli che consenta di verificare, caso per caso,

l'effettiva consistenza delle spese relative al magazzinaggio dello zucchero in depositi presi in locazione di modo che solo le spese debitamente giustificate dai beneficiari e quelle effettivamente sostenute da questi ultimi siano imputate ai fondi.

- 59 Occorre pertanto verificare, alla luce di tale interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001, se il sistema di controlli istituito dalla Repubblica italiana soddisfi gli obblighi impliciti quali prima descritti.

Sui controlli eseguiti dalle autorità italiane nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001

- 60 A tale riguardo, occorre rilevare che la Repubblica italiana non sostiene che le autorità italiane abbiano proceduto ai controlli individuali delle domande degli operatori di aumento delle spese di magazzinaggio dello zucchero, al fine di verificare l'effettiva consistenza delle spese concretamente sostenute. La ricorrente inoltre non deduce alcun argomento che consenta di ritenere che tali controlli siano stati compiuti, non fornendo così alcuna prova, come ad esempio istruzioni nazionali, dell'esistenza delle procedure di controllo delle domande degli operatori.

- 61 La Repubblica italiana riconosce che l'attuazione dell'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001 impone alle autorità nazionali di verificare l'esistenza di condizioni reali che giustificano la concessione di un aumento del 35% delle spese di magazzinaggio. Tuttavia, la medesima ritiene che un'indagine sulle condizioni del mercato dello zucchero e del suo magazzinaggio in Italia fosse idonea a giustificare un siffatto aumento (v. punto 47 sopra). La Repubblica italiana non contesta invero neanche la circostanza che l'aumento del 35% sia stato applicato in maniera generalizzata a tutti i produttori di zucchero partecipanti all'intervento e che avevano fatto ricorso a depositi esterni.

- 62 Dal fascicolo risulta inoltre che in occasione dei vari incontri tra le autorità italiane e i rappresentanti dei produttori di zucchero e delle imprese di magazzinaggio, le autorità italiane non solo hanno cercato di informarsi sulle condizioni generali del mercato italiano dello zucchero e dell'ammasso di zucchero, ma hanno anche negoziato con gli operatori le spese di magazzinaggio dello zucchero che dovevano essere coperte dagli aiuti dell'Unione. Tenuto conto delle conclusioni cui è stato possibile giungere in seguito a tali incontri, le autorità italiane hanno deciso di applicare, in maniera generalizzata, un aumento del 35% delle spese di ammasso dello zucchero nei depositi presi in locazione.

- 63 La Repubblica italiana contesta l'esistenza di tali negoziati volti a stabilire il prezzo del magazzinaggio precedentemente all'intervento, poiché il prodotto era già immagazzinato nei depositi convenzionati.

- 64 Orbene, sono state le stesse autorità italiane ad informare la Commissione dei negoziati sul prezzo dell'ammasso dello zucchero.

- 65 Infatti, nella lettera del 24 ottobre 2008, richiamata dalla ricorrente al punto 12 dell'atto introduttivo, l'AGEA ha comunicato alla Commissione che «vi sono stati incontri tra il Ministero Italiano dell'Agricoltura, l'Agea, i produttori di zucchero e i proprietari dei depositi per contrattare e stabilire un prezzo ragionevole per i magazzini presi in locazione», che «il prezzo contrattato corrispondeva quasi esattamente al prezzo rimborsato dalla Commissione, compreso l'aumento del 35%» e, infine, che «l'iter tecnico e amministrativo [seguito dall'AGEA] dimostra[va] che vi [era] stato un esame analitico dei vari elementi che hanno comportato la decisione operativa dell'Agea di procedere al rimborso nei confronti delle Società saccarifere dei compensi di magazzinaggio aumentati del 35%». Tale posizione delle autorità italiane emerge anche dal punto 3.3 del verbale della riunione bilaterale, il quale non è stato contestato dalla Repubblica italiana. Parimenti, al punto B.5 della relazione dell'organo di conciliazione viene illustrata la posizione delle autorità italiane secondo la quale «dopo mesi di

negoziati, [le autorità italiane e i diversi soggetti intervenienti nel settore dell'ammasso e della produzione dello zucchero] sono pervenuti ad un accordo sul prezzo e detto accordo ha comportato l'applicazione dell'aumento del 35% sui prezzi indicati nel regolamento, posto che le autorità italiane hanno fatto riferimento a lettere contenute nel fascicolo che dimostrano che il prezzo è stato al centro di negoziati». Dai documenti allegati alla lettera dell'AGEA del 17 dicembre 2010 consta, inoltre, che riunioni tra le autorità italiane e gli operatori interessati hanno portato alla conclusione di contratti di magazzinaggio che prevedono un aumento del 35% per lo zucchero immagazzinato nei depositi presi in locazione.

- 66 In tale contesto, non rileva sapere, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica italiana (v. punto 63 supra), se i negoziati abbiano avuto luogo prima o dopo che lo zucchero sia stato immagazzinato da parte dei produttori nei depositi presi in locazione. Parimenti, il fatto che tali negoziati abbiano potuto comportare che le società di magazzinaggio non applicassero i prezzi corrispondenti all'aumento del 50%, previsto sempre dall'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001, non consente di affermare che detti negoziati consentissero in quanto tali di garantire la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.
- 67 Invero, come osserva la Commissione, un tale comportamento delle autorità italiane era idoneo a favorire l'applicazione da parte degli operatori del mercato di prezzi di locazione dei depositi non giustificati dalle condizioni del mercato, ma allineati ai tetti degli aiuti previsti dalla normativa dell'Unione. Orbene, l'obbligo di buona gestione finanziaria, quale ricordato al precedente punto 58, impone che le autorità nazionali vegolino affinché gli aiuti corrispondano alla realtà del mercato, senza che i mercati cerchino di adattarsi agli aiuti previsti dal diritto dell'Unione, come sostiene la Commissione.
- 68 Pertanto, indipendentemente dalla questione della potenziale qualificazione del comportamento degli operatori interessati, nella fattispecie, come pratiche abusive conformemente alla giurisprudenza richiamata dalla Commissione e, quindi, senza che vi sia la necessità di esaminare una pretesa novità di tale censura della Commissione, come affermato dalla Repubblica italiana, occorre rilevare che la Commissione ha correttamente sostenuto che non spettava alle autorità nazionali, incaricate di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, negoziare con gli operatori interessati determinate condizioni di applicazione della normativa dell'Unione e, di conseguenza, adottare la decisione di applicare in maniera generalizzata l'aumento del 35% alle spese relative al magazzinaggio dello zucchero.
- 69 Siffatti elementi, che portano a concludere per un'applicazione generalizzata da parte delle autorità italiane dell'aumento del 35% delle spese relative al magazzinaggio dello zucchero, possono far nascere seri e ragionevoli dubbi, conformemente alla giurisprudenza richiamata nel precedente punto 32, quanto all'esistenza di un sistema efficace e adeguato di controllo che possa garantire che le condizioni materiali e formali della concessione di tale aumento fossero soddisfatte in tutti i casi. Tale applicazione generalizzata dell'aumento del 35% a seguito dei negoziati con gli operatori interessati è, di conseguenza, manifestamente idonea a esporre i fondi ad un grave rischio, poiché sarebbe stato possibile imputare ai fondi spese non giustificate ovvero spese inesistenti.
- 70 La Repubblica italiana non ha fornito prove concrete e precise, a mente della giurisprudenza richiamata nel precedente punto 33, tali da infirmare la fondatezza dei dubbi ragionevoli manifestati dalla Commissione.
- 71 In tale contesto, dev'essere anzitutto respinta la censura della Repubblica italiana relativa alla carenza di istruzione, atteso che la Commissione non avrebbe indagato sulla situazione del mercato italiano dello zucchero e dell'ammasso di zucchero (v. punto 46 supra). Dalla giurisprudenza ricordata ai precedenti punti 32 e 33 risulta infatti che, benché spettasse alla Commissione provare le violazioni

delle norme, apportando la prova dell'esistenza di dubbi seri e ragionevoli, spettava per contro alla Repubblica italiana apportare prove concrete e precise tali da infirmare gli addebiti della Commissione.

- 72 Tale conclusione non può essere confutata dall'argomento che la Repubblica italiana trae dalle raccomandazioni di cui alla relazione finale dell'organo di conciliazione. A tale riguardo, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della decisione 94/442/CE della Commissione, del 1° luglio 1994, relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia (GU L 182, pag. 45) «la posizione assunta dall'organo lascia impregiudicata la decisione definitiva della Commissione in materia di liquidazione dei conti». Ne discende che la Commissione non è vincolata dalle conclusioni dell'organo di conciliazione (v., in tal senso, sentenze del 21 ottobre 1999, Germania/Commissione, C-44/97, Racc., EU:C:1999:510, punto 18, e del 16 settembre 2013, Polonia/Commissione, T-486/09, EU:T:2013:465, punto 45). Pertanto, anche nell'ipotesi in cui l'organo di conciliazione avesse raccomandato alla Commissione di rivedere la proposta di applicare le rettifiche finanziarie sulle spese di magazzinaggio maggiorate prendendo in considerazione le condizioni specifiche del mercato italiano e la crisi che l'aveva colpito, ciò non equivarrebbe ad un obbligo per la Commissione di svolgere un'indagine specifica in tal senso.
- 73 Neanche l'argomento della Repubblica italiana con il quale essa sostiene che la Commissione ha ommesso di consultare il suo servizio giuridico, mentre tale pratica sarebbe stata annunciata dai suoi agenti in occasione della missione d'ispezione, può essere condiviso. Una tale consultazione rappresenta, infatti, come sostiene la Commissione, un elemento del procedimento interno di elaborazione delle decisioni della Commissione e non può in ogni caso essere considerato come determinante nell'ambito della conclusione cui quest'ultima è arrivata nel caso di specie all'esito del procedimento amministrativo.
- 74 Occorre poi rilevare che le circostanze invocate dalla Repubblica italiana, quali la situazione di crisi del mercato italiano derivante dalla sovrapproduzione di zucchero nelle campagne 2004/2005 e 2005/2006, che obbligherebbe i produttori a cercare depositi al di fuori delle imprese saccarifere, la scarsità di depositi che rispondano alle condizioni richieste per l'ammasso dello zucchero, o i prezzi di magazzinaggio praticati per i prodotti simili allo zucchero, non sono idonee a confutare la conclusione per la quale l'assenza di controlli individuali che consentano di ritenere che gli aiuti fossero accordati in casi giustificati e giustificabili esponesse i fondi ad un grave rischio di perdite.
- 75 Infatti, pur supponendo che un'indagine relativa alla situazione del mercato condotta dalle autorità italiane possa essere ritenuta sufficiente per giustificare, sul piano economico generale, un aumento del 35%, rilievo che la Commissione contesta, essa non può in ogni caso sostituire i controlli caso per caso volti a stabilire l'effettiva consistenza delle spese che devono essere sopportate dai fondi. Una siffatta indagine generale, nella quale, inoltre, erano implicati gli operatori economici direttamente interessati ad ottenere un aumento delle spese di magazzinaggio, come emerge dai precedenti punti da 62 a 65, non era idonea a tutelare sufficientemente gli interessi finanziari dell'Unione, poiché non consentiva di garantire che ciascuno dei beneficiari si trovasse in una situazione tale da giustificare la concessione di un siffatto aumento né che questi avessero effettivamente sostenuto, per la locazione dei depositi, costi supplementari a concorrenza del 35% delle spese relative al magazzinaggio dello zucchero.
- 76 Lo stesso vale per le note presentate dai produttori di zucchero a sostegno delle loro domande di aumento del 50% delle spese di magazzinaggio, cui fa riferimento la Repubblica italiana.
- 77 Per quanto concerne, in primo luogo, una lettera di un'associazione dei produttori di zucchero in Italia, prodotta come allegato A46 al ricorso, la Repubblica italiana ha ammesso, in risposta ad un quesito scritto del Tribunale, che tale documento non era stato trasmesso durante il procedimento amministrativo che ha portato all'adozione della decisione impugnata, come ha sostenuto la Commissione. Di conseguenza, alla luce della giurisprudenza secondo la quale la legittimità di una

decisione della Commissione deve essere valutata in funzione degli elementi di informazione di cui la Commissione poteva disporre al momento della sua adozione (sentenza del 22 gennaio 2013, Grecia/Commissione, T-46/09, Racc., EU:T:2013:32, punto 149; v. anche, per analogia, sentenza del 22 dicembre 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punto 81), non è necessario prendere in considerazione tale documento ai fini della valutazione della legittimità della decisione impugnata (v., in tal senso, sentenza del 15 luglio 2014, Italia/Commissione, T-463/07, EU:T:2014:665, punto 108).

- 78 Per quanto riguarda, in secondo luogo, le note presentate alle autorità italiane da alcune imprese saccarifere a proposito delle loro domande di aumento del 50% delle spese di magazzinaggio, prodotte come allegato A45 al ricorso, si deve rilevare che tali note non sono idonee a provare che le autorità italiane abbiano proceduto a controlli adeguati volti a verificare che le spese reali di magazzinaggio sostenute da tali imprese corrispondessero ad un aumento del 35%.
- 79 Le note in questione, infatti, testimoniano la sovrapproduzione dello zucchero in Italia e l'assenza di spazio di magazzinaggio nei depositi appartenenti alle imprese saccarifere, nonché i vincoli connessi al magazzinaggio dello zucchero nei depositi esterni. Dette note potrebbero così dimostrare, tutt'al più, certe circostanze che possono obbligare le imprese saccarifere a ricorrere a depositi esterni. Tuttavia, esse non consentono di dimostrare che le spese di magazzinaggio dello zucchero effettivamente sostenute dalle imprese saccarifere corrispondessero alle spese di magazzinaggio aumentate del 35%, in particolare, giacché in dette note non era fatta menzione alcuna circa le spese relative al magazzinaggio dello zucchero in depositi presi in locazione.
- 80 Pur supponendo che la posizione della Repubblica italiana risulti dalla sua interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001, secondo la quale i controlli individuali dell'effettiva consistenza delle spese non sarebbero richiesti al momento dell'applicazione dell'aumento del 35% previsto da tale disposizione, purché le circostanze oggettive generali giustifichino un tale aumento, occorre rilevare che una siffatta interpretazione non può essere condivisa, come emerge dai precedenti punti 57 e 58.
- 81 A tal proposito, occorre ricordare che la Corte ha dichiarato che, anche nelle ipotesi nelle quali il diritto dell'Unione per effetto di un'interpretazione fornita in buona fede dalle autorità nazionali sia stato applicato in un modo obiettivamente scorretto, in virtù dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1258/1999 e dell'articolo 3 del regolamento n. 1290/2005 le spese relative a tale applicazione rimangono a carico degli Stati membri. Questa interpretazione restrittiva dei presupposti per il riconoscimento delle spese a carico dei fondi è inevitabile data la finalità di questi ultimi regolamenti; la messa in atto della politica agricola comune in condizioni di parità tra gli operatori economici degli Stati membri osta a che le autorità nazionali di uno Stato membro, interpretando estensivamente una determinata norma, favoriscano gli operatori nazionali nei confronti di quelli di altri Stati membri nei quali si pratica un'interpretazione più restrittiva (v., in tal senso, sentenza Spagna/Commissione, punto 54 supra, EU:C:2005:221, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).
- 82 La Commissione ricorda, come evidenziato al punto 6.1.5. della relazione di sintesi, che la Repubblica italiana era il solo Stato membro ad aver concesso sistematicamente un aumento delle spese di magazzinaggio.
- 83 Infine, la Repubblica italiana fa erroneamente presumere, nell'ambito dei motivi primo e secondo, che la Commissione non abbia tenuto conto degli elementi forniti nel corso del procedimento amministrativo nella presente causa. Infatti, come risulta dallo scambio di corrispondenza avvenuto durante detto procedimento, in particolare dalla lettera del 3 febbraio 2010, nonché dal verbale della riunione bilaterale e dalla relazione di sintesi, la Commissione ha effettivamente tenuto conto delle indicazioni e delle spiegazioni fornite dalle autorità italiane, ma ha ritenuto che esse non fossero sufficienti a fugare i dubbi da essa sollevati riguardo all'attendibilità e all'effettiva sussistenza dei

controlli relativi all'applicazione dell'aumento del 35% delle spese di magazzinaggio. Inoltre, la circostanza che la Commissione non ha risposto ad ogni argomento della Repubblica italiana non consente, di per sé, di concludere che essa si sia rifiutata di prenderli in considerazione.

84 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre respingere il primo motivo.

c) Sul secondo motivo, vertente sulla violazione delle forme sostanziali per difetto di motivazione

85 Nell'ambito del secondo motivo, la Repubblica italiana sostiene che la Commissione non ha esaminato gli elementi prodotti dalle autorità italiane che attestano che l'indagine di mercato era stata svolta, cosicché l'aumento del 35% delle spese di magazzinaggio risultava giustificato, e che la stessa non ha avanzato motivi per i quali non aveva ritenuto tali elementi sufficienti per sostituire uno studio di mercato né per stabilire che l'insieme delle imprese saccarifere avessero richiesto di aumentare le spese di magazzinaggio dello zucchero.

86 La Commissione non ha risposto al secondo motivo, interpretato come riguardante il difetto di motivazione.

87 A tale riguardo, si deve rammentare che la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE deve fare apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e al giudice competente di esercitare il proprio controllo (v. sentenze del 14 luglio 2005, Paesi Bassi/Commissione, C-26/00, Racc., EU:C:2005:450, punto 113 e giurisprudenza ivi citata, e del 19 giugno 2009, Qualcomm/Commissione, T-48/04, Racc., EU:T:2009:212, punto 174 e giurisprudenza ivi citata).

88 Occorre distinguere tra il motivo fondato sul difetto o sull'insufficienza della motivazione e quello fondato sull'inesattezza dei motivi della decisione. Quest'ultimo aspetto attiene all'esame della legittimità sostanziale della decisione e non alla violazione delle forme sostanziali e non può quindi configurare una violazione dell'articolo 296 TFUE (v. sentenze del 15 dicembre 2005, Italia/Commissione, C-66/02, Racc., EU:C:2005:768, punti 26 e 55 e giurisprudenza ivi citata, e del 9 ottobre 2012, Italia/Commissione, T-426/08, EU:T:2012:526, punto 17 e giurisprudenza ivi citata).

89 La Repubblica italiana, addebitando con il secondo motivo, in sostanza, alla Commissione di non aver motivato la decisione impugnata, in quanto quest'ultima non ha risposto espressamente agli elementi presentati dalla ricorrente, volti a provare che le autorità italiane hanno realmente verificato le circostanze che giustificano la concessione dell'aumento del 35% delle spese di magazzinaggio dello zucchero, rimette in causa la fondatezza della decisione impugnata. Infatti, il solo fatto che la Repubblica italiana abbia ritenuto taluni elementi essenziali o inficanti necessariamente i rilievi della Commissione quanto alla mancanza di controlli adeguati, il che rientra nella valutazione di merito ed è stato esaminato nell'ambito del primo motivo (v. in particolare punto 83 supra), non è idoneo a modificare la portata dell'obbligo di motivazione della Commissione.

90 Di conseguenza, il Tribunale non può esaminare tale censura concernente il controllo del rispetto dell'obbligo di motivazione. Nell'ambito di un motivo vertente su un difetto o su un'insufficienza di motivazione, le censure e gli argomenti diretti a contestare la fondatezza della decisione impugnata devono dunque essere considerati come irrilevanti (sentenza del 1° luglio 2009, Operator ARP/Commissione, T-291/06, Racc., EU:T:2009:235, punto 48).

91 Ad ogni modo, l'obbligo di motivazione di cui all'articolo 296 TFUE deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso di specie, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo interessate direttamente e individualmente possano avere di ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto la questione se la motivazione di

un atto soddisfi gli obblighi di cui all'articolo 296 TFUE deve essere valutata non soltanto riguardo al suo tenore, ma anche al suo contesto nonché al complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (sentenze Italia/Commissione, C-66/02, punto 88 supra, EU:C:2005:768, punto 26, e del 2 dicembre 2009, Commissione/Irlanda e a., C-89/08 P, Racc., EU:C:2009:742, punto 77).

- 92 Da una giurisprudenza consolidata risulta altresì che la Commissione non è obbligata a pronunciarsi, nella motivazione delle sue decisioni, su tutti gli argomenti dedotti dagli interessati durante il procedimento amministrativo. È sufficiente infatti che la Commissione esponga i fatti e le considerazioni giuridiche che hanno un ruolo essenziale nell'adozione della decisione (sentenza del 4 luglio 1963, Germania/Commissione, 24/62, Racc., EU:C:1963:14, pag. 129, in particolare pag. 140, e dell'11 gennaio 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissione, C-404/04 P, EU:C:2007:6, punto 30; v., anche, sentenza del 29 giugno 1993, Asia Motor France e a./Commissione, T-7/92, Racc., EU:T:1993:52, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).
- 93 Nel particolare contesto dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti dei fondi agricoli europei, la motivazione di una decisione deve essere considerata sufficiente qualora lo Stato destinatario sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione di tale decisione e conosca i motivi per i quali la Commissione ritiene di non dover imputare al fondo agricolo di cui trattasi l'importo controverso (v., in tal senso, sentenze del 20 settembre 2001, Belgio/Commissione, C-263/98, Racc., EU:C:2001:455, punto 67; del 9 settembre 2004, Grecia/Commissione, C-332/01, Racc., EU:C:2004:496, punto 67, e del 26 settembre 2012, Italia/Commissione, T-84/09, EU:T:2012:471, punto 17).
- 94 Orbene, nel caso di specie, risulta dal fascicolo che le autorità italiane sono state strettamente associate al processo di elaborazione della decisione impugnata. Infatti, è giocoforza constatare che le incertezze che la Commissione sollevava circa i controlli relativi all'aumento delle spese di magazzinaggio sono state portate, a più riprese, a conoscenza di tali autorità per iscritto, che vi sono state discussioni in proposito e che l'organo di conciliazione è stato adito. La Commissione ha inoltre indicato in maniera precisa e circostanziata, sia nella comunicazione ufficiale del 3 febbraio 2010 sia nella posizione finale del 3 gennaio 2011, nonché nella relazione di sintesi, i motivi che l'hanno condotta ad applicare la rettifica finanziaria del 10%. Pertanto, per quanto riguarda il contesto in cui la decisione impugnata è stata adottata, le autorità italiane erano a conoscenza dell'oggetto delle censure dedotte dalla Commissione, nonché degli importi e della base giuridica della rettifica in questione. La Repubblica italiana era dunque nella condizione di contestare utilmente la legittimità sostanziale della decisione impugnata, come risulta dagli argomenti da essa presentati nell'ambito del primo motivo, sicché non era necessaria una motivazione più approfondita nella decisione impugnata.
- 95 Pertanto, la motivazione della decisione impugnata deve essere considerata ad ogni modo sufficiente e il secondo motivo, vertente sul difetto di motivazione, deve essere respinto.

3. Sulla rettifica finanziaria forfettaria del 5% nell'ambito dell'esercizio 2006 per il ritardo nell'esecuzione dei controlli d'inventario

- 96 Dalla decisione impugnata emerge che la Commissione ha applicato una rettifica del 5% sulle spese dichiarate dalla Repubblica italiana relative al magazzinaggio dello zucchero per l'esercizio finanziario 2006 a causa del ritardo nell'esecuzione dei controlli di inventario. Nella relazione di sintesi, la Commissione richiama a tale riguardo l'articolo 2, paragrafo 3, lettera a), e l'articolo 8 del regolamento n. 884/2006, nonché l'articolo 4 del regolamento n. 2148/96 (punto 6.1.1. della relazione di sintesi). Un ritardo nell'esecuzione dei controlli di inventario annuali, eseguiti solo nel febbraio 2007 per l'esercizio 2006, costituirebbe un rischio manifesto di irregolarità e di perdite per i fondi (punto 6.1.3. della relazione di sintesi). Il punto 6.1.5 della relazione di sintesi, intitolato «Posizione finale della Commissione», precisa che tale rettifica, che non è legata alla modifica della normativa, ossia all'entrata in vigore del regolamento n. 915/2006, deriva dalla necessità che i controlli d'inventario,

destinati a verificare che i quantitativi immagazzinati conformemente alla contabilità di magazzino corrispondano effettivamente alla situazione delle scorte fisiche, devono essere eseguiti alla fine dell'anno di magazzinaggio, ossia nel settembre 2006.

97 A sostegno della contestazione della rettifica finanziaria forfettaria del 5% relativa ai controlli di inventario eseguiti in ritardo per l'esercizio finanziario 2006, la Repubblica italiana deduce quattro motivi, in questo caso i motivi terzo, quarto, sesto e settimo e, in via subordinata come quinto motivo, un'eccezione di illegittimità del regolamento n. 915/2006. Tali motivi vertono rispettivamente, il terzo, sulla violazione e sull'errata interpretazione dell'articolo 8 del regolamento n. 884/2006 e del suo allegato I, nonché dell'articolo 4 del regolamento n. 2148/96, come modificato dall'allegato al regolamento n. 915/2006, e sulla violazione dei principi della certezza del diritto, dell'irretroattività delle norme, della tutela del legittimo affidamento e di proporzionalità, il quarto, sulla violazione delle forme sostanziali per difetto di motivazione, il sesto, sulla violazione delle forme sostanziali per difetto di motivazione, sull'assenza di prove e sullo snaturamento dei fatti e, il settimo, sulla violazione delle forme sostanziali per difetto di motivazione e sull'assenza di prove afferenti al presunto rischio di pregiudizio per i fondi, nonché sulla violazione del principio dell'effetto utile.

a) Sul terzo motivo, vertente sulla violazione e sull'errata interpretazione dell'articolo 8 del regolamento n. 884/2006 e del suo allegato I, nonché dell'articolo 4 del regolamento n. 2148/96, come modificato dall'allegato al regolamento n. 915/2006, e sulla violazione dei principi della certezza del diritto, dell'irretroattività delle norme, della tutela del legittimo affidamento e di proporzionalità

98 In primo luogo, occorre esaminare la censura relativa alla violazione dei principi della certezza del diritto, dell'irretroattività delle norme e della tutela del legittimo affidamento.

Sulla censura relativa alla violazione dei principi della certezza del diritto, dell'irretroattività delle norme e della tutela del legittimo affidamento

99 Nell'ambito della presente censura, la Repubblica italiana adduce, in sostanza, che l'applicazione immediata di un obbligo di compilare gli inventari relativi ad operazioni già realizzate da un certo tempo al momento dell'entrata in vigore del regolamento n. 884/2006 e del regolamento n. 915/2006 nel giugno 2006, vale a dire poco prima della chiusura dell'esercizio contabile nel settembre 2006, contrasta con i principi della certezza del diritto, dell'irretroattività delle norme e della tutela del legittimo affidamento. Le autorità nazionali avrebbero fatto affidamento sull'applicazione della disposizione di cui all'articolo 4 del regolamento n. 2148/96, il quale, in forza dell'articolo 14 del regolamento n. 884/2006, doveva restare in vigore «almeno» fino al 30 settembre 2006. Da tali elementi emergerebbe che alla data del 30 settembre 2006 le autorità italiane non avevano alcun obbligo di compilare gli inventari secondo la disciplina formale entrata in vigore nel giugno 2006.

100 La Commissione contesta gli argomenti della Repubblica italiana e conclude per il rigetto della presente censura.

– Sul regolamento n. 915/2006

101 Il regolamento n. 915/2006 è volto, conformemente al suo considerando 2 e al suo articolo 1, a modificare l'allegato III al regolamento n. 2148/96 al fine di introdurre nuove modalità di applicazione relative alla procedura d'ispezione materiale delle scorte di zucchero. In conformità al suo articolo 2, detto regolamento è entrato in vigore il settimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, vale a dire il 29 giugno 2006. Tali modalità d'ispezione materiale delle scorte erano applicabili, nella fattispecie, alla campagna 2005/2006, fatte salve le misure transitorie previste da detto regolamento (v. punti 105 e 106 infra).

102 Occorre tuttavia rilevare, come afferma la Commissione, che la rettifica del 5% non si basava su una violazione da parte delle autorità italiane delle modalità d'ispezione materiale delle scorte di zucchero quali introdotte dal regolamento n. 915/2006. Risulta tanto dalla decisione impugnata e dalla relazione di sintesi quanto dagli scambi di corrispondenza intercorsi tra la Commissione e le autorità italiane nel corso del procedimento amministrativo che, in nessun momento, è stata sollevata una siffatta censura da parte della Commissione.

103 Inoltre, in risposta ad un'osservazione dell'organo di conciliazione secondo la quale, prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 915/2006, la normativa dell'Unione in materia risultava lacunosa, e che faceva riferimento a misure transitorie introdotte da detto regolamento per quanto riguarda i controlli di inventario per le scorte pubbliche di zucchero costituite, segnatamente, in occasione della campagna 2005/2006, la Commissione ha esplicitamente rilevato, al punto 6.1.5 della relazione di sintesi, che la rettifica del 5% non era legata all'entrata in vigore del regolamento n. 915/2006, ma si riferiva alla necessità che i controlli di inventario fossero eseguiti fino al mese di settembre 2006 (v. punto 96 sopra).

104 Alla luce di ciò, non può essere neanche condiviso l'argomento della Repubblica italiana, come precisato in risposta ad un quesito scritto del Tribunale, secondo il quale la Commissione avrebbe dovuto applicarle la disciplina transitoria prevista dal regolamento n. 915/2006 per le campagne 2004/2005 e 2005/2006.

105 Per quanto concerne le misure transitorie, il considerando 4 del regolamento n. 915/2006 prevede quanto segue:

«Poiché l'intervento nel settore dello zucchero è stato avviato nella campagna di commercializzazione 2004/2005 senza che fossero state adottate disposizioni precise in materia di inventario, il modo in cui taluni Stati membri hanno organizzato il magazzinaggio delle scorte di zucchero rende estremamente difficile realizzare un inventario secondo le normali procedure. È quindi necessario adottare norme transitorie per le scorte di zucchero delle campagne 2004/2005 e 2005/2006».

106 A tal proposito, l'allegato III al regolamento n. 2148/96 è stato oggetto di modifiche da parte del regolamento n. 915/2006, il quale ha introdotto nuove disposizioni intitolate «VII – Zucchero sfuso» e «VIII – Zucchero imballato». In tali disposizioni, per quanto riguarda la disciplina transitoria da applicare nell'ambito delle procedure di ispezione materiale per le scorte di zucchero oggetto di un intervento durante le campagne 2004/2005 e 2005/2006, viene indicato quanto segue:

«(...) Procedura di ispezione materiale delle scorte pubbliche di zucchero delle campagne 2004/2005 e 2005/2006:

1. Qualora non sia possibile applicare le procedure d'inventario di cui al precedente punto A, l'organismo d'intervento provvede a sigillare ufficialmente tutti i punti di entrata e di uscita al silo o al magazzino. L'organismo d'intervento verifica mensilmente l'integrità dei sigilli, onde accertare che restino intatti, e stende un verbale di ogni ispezione. Non è consentito l'accesso alle scorte se non in presenza di un ispettore dell'organismo d'ispezione.

Lo Stato membro provvede affinché la procedura di apposizione dei sigilli offra idonee garanzie quanto all'integrità dei prodotti immagazzinati all'intervento.

2. Almeno una volta all'anno deve essere inoltre condotta un'ispezione intesa a verificare le condizioni di magazzinaggio e di conservazione del prodotto».

- 107 Come emerge da tali disposizioni, il regolamento n. 915/2006 ha previsto una disciplina transitoria per il caso di impossibilità di seguire, per i periodi di commercializzazione 2004/2005 e 2005/2006, le procedure di ispezione materiale delle scorte di zucchero secondo le modalità introdotte dal regolamento n. 915/2006. Orbene, la Commissione non ha addebitato alle autorità italiane di non aver seguito dette procedure, come è stato osservato nei precedenti punti 102 e 103.
- 108 In ogni caso, la Repubblica italiana non sostiene che le autorità italiane abbiano avuto difficoltà nell'applicazione delle procedure di ispezione materiale introdotte dal regolamento n. 915/2006. Essa afferma certamente l'esistenza di talune «oggettive difficoltà organizzative di coordinamento» con l'organismo pubblico incaricato del controllo inventariale, nella fattispecie l'Agecontrol. Nondimeno non ritiene che le nuove modalità delle ispezioni materiali introdotte dal regolamento n. 915/2006 fossero all'origine di tali difficoltà né che, per tale motivo, fossero state seguite le procedure alternative previste dalle misure transitorie.
- 109 Ne consegue che la presente censura deve essere respinta in quanto inconferente, nella parte in cui riguarda il regolamento n. 915/2006.
- Sul regolamento n. 884/2006
- 110 Come risulta dai considerando e dall'articolo 1 del regolamento n. 884/2006, quest'ultimo stabilisce le condizioni e le norme applicabili al finanziamento da parte del FEAGA delle misure di intervento sotto forma di ammasso pubblico, alla gestione e al controllo delle operazioni corrispondenti da parte degli organismi pagatori, nonché alla conformità e alle modalità di calcolo delle spese che possono essere imputate al FEAGA. A norma del suo considerando 13 e del suo articolo 14, le disposizioni del regolamento n. 884/2006 sostituiscono in tal senso quelle contenute in diversi regolamenti, i quali sono parimenti abrogati, segnatamente il regolamento n. 2148/96 e il regolamento (CEE) n. 3492/90 del Consiglio, del 27 novembre 1990, che determina gli elementi da prendere in considerazione nei conti annuali per il finanziamento, da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Garanzia», delle misure di intervento di magazzino pubblico (GU L 337, pag. 3).
- 111 Il regolamento n. 884/2006, che conformemente al suo articolo 15, primo comma, è entrato in vigore il settimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, ossia il 30 giugno 2006, è divenuto applicabile, in forza del secondo comma del medesimo articolo, a partire dal 1° ottobre 2006.
- 112 A questo proposito si deve ricordare il principio secondo cui le leggi modificative di un'altra legge si applicano, salvo deroga, agli effetti futuri delle situazioni nate sotto l'impero della vecchia legge (v. sentenze del 29 giugno 1999, *Butterfly Music*, C-60/98, Racc., EU:C:1999:333, punto 24 e giurisprudenza ivi citata, e del 29 gennaio 2002, *Pokrzeptowicz-Meyer*, C-162/00, Racc., EU:C:2002:57, punto 50). Se è vero che generalmente si presume che le norme di procedura si applichino a tutte le controversie pendenti al momento della loro entrata in vigore, per garantire l'osservanza dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento le norme di diritto sostanziale devono essere interpretate come applicabili a situazioni create anteriormente alla loro entrata in vigore soltanto in quanto dalla lettera, dallo scopo o dallo spirito di tali norme risulti chiaramente che dev'essere loro attribuita tale efficacia (v. sentenze del 24 settembre 2002, *Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione*, C-74/00 P e C-75/00 P, Racc., EU:C:2002:524, punto 119 e giurisprudenza ivi citata, e del 1° luglio 2009, *ThyssenKrupp Stainless/Commissione*, T-24/07, Racc., EU:T:2009:236, punto 85 e giurisprudenza ivi citata).
- 113 Inoltre, secondo la giurisprudenza, il legislatore può legittimamente operare una distinzione tra la data di entrata in vigore e quella di applicazione dell'atto da esso emanato, posticipando la seconda rispetto alla prima. Tale meccanismo è in particolare idoneo a consentire agli Stati membri o alle istituzioni dell'Unione – una volta che l'atto è entrato in vigore ed è stato dunque integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione – di adempiere, sul fondamento dell'atto stesso, gli obblighi preliminari ad essi

incombenti e che risultano indispensabili per la successiva piena applicazione di tale atto alla generalità dei soggetti giuridici cui è destinato (sentenza del 17 novembre 2011, Homawoo, C-412/10, Racc., EU:C:2011:747, punto 24).

- 114 Se un provvedimento amministrativo precisa che esso avrà effetto a decorrere da una data determinata, ciò implica che i suoi effetti cominciano a prodursi il giorno corrispondente alla data indicata (sentenza del 14 aprile 1970, Cafiero/Commissione, 42/69, Racc., EU:C:1970:23, pag. 161, punto 7).
- 115 Ne deriva che, fatte salve disposizioni specifiche che avrebbero previsto l'applicazione di alcune sue disposizioni in una data anteriore a quella della sua entrata in vigore, quale prevista dal suo articolo 15, secondo comma, il regolamento n. 884/2006 era applicabile a partire dal 1° ottobre 2006.
- 116 La Repubblica italiana eccepisce una presunta applicazione retroattiva da parte della Commissione del regolamento n. 884/2006 per quanto riguarda l'obbligo di effettuare i controlli inventariali, in quanto l'articolo 8 di detto regolamento avrebbe introdotto per la prima volta un obbligo di compilare un inventario annuale a operazioni già realizzate da un determinato periodo di tempo al momento della sua entrata in vigore.
- 117 A tal proposito, è giocoforza rilevare che nessun considerando né alcuna disposizione del regolamento n. 884/2006 possono essere intesi come volti a fissare l'entrata in vigore delle disposizioni derivanti dall'articolo 8 di detto regolamento ad una data diversa da quella risultante dal suo articolo 15, secondo comma. Tale disposizione deve, pertanto, essere considerata come applicabile a partire dal 1° ottobre 2006.
- 118 Dalla relazione di sintesi risulta che la Commissione ha invocato tale disposizione in rapporto alla rettifica del 5% relativa all'esercizio contabile 2006, che si estende dal 1° ottobre 2005 al 30 settembre 2006.
- 119 Pertanto, la Commissione, nell'applicare l'articolo 8 del regolamento n. 884/2006 all'obbligo incombente alle autorità italiane di compilare un inventario nel corso dell'esercizio contabile 2006, ha violato i principi dell'irretroattività delle norme e della tutela del legittimo affidamento.
- 120 In risposta ad un quesito scritto del Tribunale, la Commissione ha riconosciuto che ad essere applicabile nel caso di specie, *ratione temporis*, all'obbligo di compilare un inventario annuale, era l'articolo 3 del regolamento n. 3492/90 e non l'articolo 8 del regolamento n. 884/2006.
- 121 Occorre quindi esaminare se un siffatto errore, in cui la Commissione è incorsa, infici la decisione impugnata di un vizio puramente formale o, piuttosto, di un vizio sostanziale di forma tale da comportare la sua nullità per quanto concerne la rettifica del 5%, per la violazione dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento.
- 122 La Commissione afferma che, durante il procedimento amministrativo, essa ha invocato l'articolo 8 del regolamento n. 884/2006 perché si trattava del regolamento in vigore durante lo svolgimento di tale procedimento, sulla base del quale la stessa ha indicato alle autorità italiane le misure correttive da adottare. Tuttavia, la Commissione ritiene, in sostanza, che l'obbligo previsto dall'articolo 8 del regolamento n. 884/2006 non fosse nuovo, il che è confermato dalla tabella di concordanza allegata a tale regolamento, secondo cui le disposizioni dell'articolo 8 del regolamento n. 884/2006 corrispondono a quelle dell'articolo 3 del regolamento n. 3492/90.
- 123 A tale riguardo, occorre ricordare che il principio della certezza del diritto, che è un principio generale del diritto dell'Unione, esige che la legislazione dell'Unione sia chiara e la sua applicazione prevedibile dai possibili interessati. Tale obbligo richiede che ogni atto inteso a produrre effetti giuridici tragga il proprio carattere vincolante da una norma del diritto dell'Unione, che va esplicitamente indicata come fondamento normativo e che prescrive la forma giuridica di cui l'atto dev'essere rivestito (v. sentenze

del 12 dicembre 2007, Italia/Commissione, T-308/05, Racc., EU:T:2007:382, punto 123 e giurisprudenza ivi citata, e del 29 settembre 2011, Polonia/Commissione, T-4/06, EU:T:2011:546, punto 82 e giurisprudenza ivi citata).

- 124 Per quanto riguarda l'esame dell'obbligo di motivazione degli atti che producono effetti giuridici, l'omissione del riferimento ad una precisa disposizione può non costituire un vizio sostanziale qualora sia possibile determinare la base giuridica di un atto con l'ausilio di altri elementi dell'atto stesso. Un espresso riferimento è però indispensabile quando la sua omissione lascia gli interessati e il giudice dell'Unione nell'incertezza circa il preciso fondamento normativo (v. sentenze Italia/Commissione, punto 123 supra, EU:T:2007:382, punto 124 e giurisprudenza ivi citata, e Polonia/Commissione, punto 123 supra, EU:T:2011:546, punto 83 e giurisprudenza ivi citata).
- 125 Nella fattispecie, è giocoforza constatare che l'articolo 3 del regolamento n. 3492/90, cui la Commissione fa riferimento unicamente nelle sue memorie dinanzi al Tribunale, non è stato invocato né nella decisione impugnata né nella relazione di sintesi né durante il procedimento amministrativo. La Commissione ha infatti invocato l'articolo 8 del regolamento n. 884/2006.
- 126 Tuttavia, un siffatto errore di base giuridica, puramente formale, non è tale da comportare l'annullamento della decisione impugnata per violazione dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento.
- 127 In primo luogo, tale errore non ha messo la Repubblica italiana nell'impossibilità di individuare gli obblighi la cui inosservanza le è stata contestata dalla Commissione. Infatti, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica italiana, l'articolo 8 del regolamento n. 884/2006, invocato dalla Commissione nella decisione impugnata, non ha introdotto per la prima volta, poco prima della fine dell'esercizio contabile 2006, un obbligo di compilazione di un inventario annuale, poiché tale obbligo era già previsto, prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 884/2006, dall'articolo 3 del regolamento n. 3492/90, come sostiene la Commissione. Gli obblighi derivanti per l'organismo pagatore dalle disposizioni di cui all'articolo 3 del regolamento n. 3492/90 sono identici a quelli previsti dalle disposizioni di cui all'articolo 8 del regolamento n. 884/2006, sul quale la Commissione ha basato la sua decisione, atteso che tali due articoli prevedono un obbligo di compilare un inventario annuale nel corso di ogni esercizio contabile (v. punti 137 e 138 infra).
- 128 La Repubblica italiana non avvalora in alcun modo l'argomento con cui contesta la continuità tra il regolamento n. 3492/90 e il regolamento n. 884/2006. Orbene, occorre rilevare che dall'articolo 14, secondo comma, del regolamento n. 884/2006 risulta che i riferimenti ai regolamenti dallo stesso abrogati, segnatamente al regolamento n. 3492/90, si intendono fatti a detto regolamento e vanno letti secondo la tabella di concordanza di cui al suo allegato XVI. Secondo tale tabella, l'articolo 3 del regolamento n. 3492/90 corrisponde all'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 884/2006. I testi confermano quindi la continuità tra gli obblighi consistenti nel compilare un inventario annuale dei prodotti aventi diritto all'intervento, che si applicano a partire dall'esercizio 2006 in conformità al regolamento n. 884/2006, e quelli preesistenti, ai sensi del regolamento n. 3492/90.
- 129 La Repubblica italiana non può eccepire utilmente a tale riguardo la mancata conoscenza degli obblighi derivanti, per le autorità nazionali, dall'articolo 3 del regolamento n. 3492/90. Benché la Commissione non abbia invocato, erroneamente, tale disposizione nel corso del procedimento amministrativo, da una giurisprudenza costante emerge che le disposizioni del diritto dell'Unione costituiscono, a decorrere dalla loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, l'unico diritto positivo in materia, diritto di cui si presume la conoscenza da parte di ciascuno (v. sentenza del 5 giugno 1996, Günzler Aluminium/Commissione, T-75/95, Racc., EU:T:1996:74, punto 50 e giurisprudenza ivi citata). La Repubblica italiana non poteva quindi ignorare l'esistenza dell'obbligo di compilare un inventario annuale dei prodotti sottoposti all'intervento sotto forma di ammasso pubblico nel corso di ciascun esercizio contabile quale risultante dall'articolo 3 del regolamento n. 3492/90.

130 In secondo luogo, da quanto precede emerge altresì che, anche se la Commissione avesse basato la rettifica del 5% sull'articolo 3 del regolamento n. 3492/90, essa sarebbe giunta al medesimo risultato sul merito, avrebbe cioè rilevato la mancata compilazione da parte delle autorità italiane di un inventario annuale nel corso dell'esercizio contabile 2006. Di conseguenza, l'errore nell'identificazione della disposizione applicabile *ratione temporis* all'obbligo di compilazione di un inventario annuale non ha, in ogni caso, esercitato alcuna influenza determinante sul risultato dell'analisi nel merito della Commissione (v., in tal senso e per analogia, sentenza *Günzler Aluminium/Commissione*, punto 129 *supra*, EU:T:1996:74, punto 55).

131 In tale contesto, è giocoforza constatare inoltre che la Commissione ha invocato nella decisione impugnata anche l'articolo 4 del regolamento n. 2148/96, per quanto riguarda gli obblighi delle autorità nazionali di realizzare i controlli annuali di inventario sotto forma di ispezioni materiali dei luoghi di magazzinaggio (v. punto 96 *supra*), e non la disposizione equivalente del regolamento n. 884/2006, vale a dire, secondo la tabella di concordanza di cui all'allegato XVI a tale regolamento, l'«allegato I, punto A. I» del medesimo regolamento. Di conseguenza, la censura vertente sulla violazione dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, in quanto le autorità italiane avrebbero fatto affidamento sull'applicazione dell'articolo 4 del regolamento n. 2148/96 per individuare gli obblighi relativi ai controlli annuali di inventario per l'esercizio contabile 2006 (v. punto 99 *supra*), deve essere respinta in quanto inconferente.

132 Ne deriva che la Repubblica italiana non può invocare utilmente nel caso di specie una violazione dei principi della certezza del diritto, dell'irretroattività delle norme e della tutela del legittimo affidamento per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 8 del regolamento n. 884/2006. La presente censura deve essere quindi interamente respinta.

Sulla censura vertente sull'interpretazione e sull'applicazione errate dell'articolo 8 del regolamento n. 884/2006 e del suo allegato I, nonché dell'articolo 4 del regolamento n. 2148/96, come modificato dall'allegato al regolamento n. 915/2006

133 Come ricordato nel precedente punto 96, dalla decisione impugnata emerge che la rettifica del 5% è stata imposta alla Repubblica italiana per l'esercizio finanziario 2006 a causa del «ritardo nell'esecuzione dei controlli di inventario» in violazione dell'articolo 8 del regolamento n. 884/2006 e dell'articolo 4 del regolamento n. 2148/96. Secondo la relazione di sintesi, tale mancanza ha esposto i fondi ad un rischio finanziario, poiché gli altri controlli effettuati per l'esercizio contabile 2006 non hanno potuto consentire di stabilire la presenza effettiva nelle scorte della totalità dei quantitativi iscritti nella contabilità di magazzino, né di garantire che le spese di magazzinaggio e altre siano state pagate sulla base di dati corretti.

134 La Repubblica italiana sostiene di aver realizzato una serie di controlli sulla vendita dello zucchero interessato dall'intervento, segnatamente mediante una contabilità mensile di cui è prodotta copia dinanzi al Tribunale. Inoltre, il sistema informatico del registro di carico e scarico adottato consentiva di controllare e di aggiornare quotidianamente lo stato della giacenza e seguirne così tutti i movimenti. Pertanto, le autorità italiane si sarebbero impegnate ad eseguire i controlli all'entrata e all'uscita del prodotto e della giacenza rimanente nel deposito verificando l'integrità delle quantità «come se fosse sempre momento di inventario».

135 La Commissione contesta gli argomenti della Repubblica italiana.

136 Come risulta dalla giurisprudenza ricordata nel precedente punto 31, i fondi agricoli europei finanziano soltanto gli interventi effettuati conformemente alle disposizioni dell'Unione nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. Occorre quindi valutare gli elementi asseritamente

carenti che hanno dato luogo alla rettifica finanziaria contestata, alla luce degli obblighi specifici derivanti per le autorità nazionali della normativa dell'Unione quanto ai controlli delle scorte dei prodotti posti sotto il regime dell'intervento.

137 Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento n. 3492/90:

«Nel corso di ogni esercizio gli organismi d'intervento provvedono a compilare un inventario per ciascun prodotto oggetto d'interventi comunitari.

Essi raffrontano i risultati di detto inventario ai dati contabili; le differenze quantitative constatate devono essere contabilizzate a norma dell'articolo 5, come pure le differenze qualitative constatate in occasione delle verifiche».

138 Tale disposizione è stata abrogata dall'articolo 14, primo comma, del regolamento n. 884/2006 a partire dal 1° ottobre 2006 e sostituita, conformemente alla tabella di concordanza di cui all'allegato XVI, dalla disposizione equivalente dell'articolo 8 del regolamento n. 884/2006, che prevede un obbligo identico per l'organismo pagatore di compilare un inventario annuale nel corso di ciascun esercizio contabile.

139 L'articolo 2, paragrafo 3, lettera a), del regolamento n. 884/2006 definisce l'esercizio contabile come il periodo compreso tra il 1° ottobre di un dato anno e il 30 settembre dell'anno successivo.

140 L'articolo 4 del regolamento n. 2148/96 così recita:

«1. L'organismo d'intervento garantisce l'esattezza delle informazioni raccolte ai sensi degli articoli 1, 2 e 3. A tal fine esso effettua per tutto il corso dell'anno una serie di controlli sui luoghi di magazzino, per quanto possibile a intervalli irregolari e senza preavviso.

Almeno una volta l'anno, in ciascun luogo di magazzino viene effettuato un controllo conforme alle disposizioni di cui all'allegato III, riguardante in particolare:

- a) la procedura di raccolta delle informazioni di cui agli articoli 2 e 3,
- b) la conformità dei dati contabili in possesso del titolare del magazzino con quelli trasmessi all'organismo d'intervento, e
- c) l'effettiva presenza in magazzino dei quantitativi menzionati nelle registrazioni contabili del titolare e costituenti la base dell'ultimo resoconto mensile, valutata a vista o, in caso di dubbio o contestazione, mediante pesatura o misurazione.

La presenza effettiva deve essere accertata attraverso un'ispezione materiale sufficientemente rappresentativa, vertente almeno sulle percentuali indicate nell'allegato III del presente regolamento, che consenta di concludere circa l'effettiva presenza nelle scorte dell'insieme dei quantitativi iscritti nella contabilità di magazzino.

(...)».

141 Anche il regolamento n. 2148/96 è stato abrogato, a partire dal 1° ottobre 2006, dal regolamento n. 884/2006. Secondo la tabella di concordanza di cui all'allegato XVI a quest'ultimo regolamento, l'articolo 4 del regolamento n. 2148/96 corrisponde all'«allegato I, punto A. 1» del regolamento n. 884/2006.

- ¹⁴² Le modalità d'ispezione materiale degli ammassi pubblici di prodotti agricoli, quali definite all'allegato III al regolamento n. 2148/96, sono state modificate dal regolamento n. 915/2006. In tale contesto, l'allegato III al regolamento n. 2148/96 è stato modificato al fine di integrare nuove disposizioni relative alle procedure d'ispezione materiale applicabili allo zucchero sfuso («VII - Zucchero sfuso») e allo zucchero imballato («VIII - Zucchero imballato») (v. anche punto 101 supra).
- ¹⁴³ Dalle disposizioni summenzionate risulta che l'inventario annuale deve essere compilato dall'organismo pagatore nel corso di ogni esercizio contabile e che i risultati di tale inventario devono essere raffrontati con i dati contabili, conformemente all'articolo 3 del regolamento n. 3492/90, sostituito, in sostanza, dall'articolo 8 del regolamento n. 884/2006. Tale esercizio contabile è compreso tra il 1° ottobre di un dato anno e il 30 settembre dell'anno successivo. L'inventario annuale è compilato segnatamente sulla base dei risultati dei controlli di magazzino di cui all'articolo 4 del regolamento n. 2148/96, effettuati attraverso l'ispezione materiale dei luoghi di magazzinaggio in loco, secondo le procedure descritte nell'allegato III a detto regolamento. Tali verifiche attraverso l'ispezione materiale dei luoghi di magazzinaggio in loco sono, secondo la giurisprudenza, essenziali a garantire la regolarità della spesa relativa al magazzinaggio e costituiscono controlli chiave ai sensi dell'allegato 2 al documento VI/5330/97 (v., in tal senso, sentenza del 20 giugno 2006, Grecia/Commissione, T-251/04, EU:T:2006:165, punto 79).
- ¹⁴⁴ Ne deriva che la mancata realizzazione di controlli d'inventario prima del 30 settembre è contraria al combinato disposto dell'articolo 4 del regolamento n. 2148/96 e dell'articolo 3 del regolamento n. 3492/90, come sostituito, in sostanza, dall'articolo 8 del regolamento n. 884/2006.
- ¹⁴⁵ Le autorità italiane non hanno negato durante il procedimento amministrativo la loro omissione nell'esecuzione dei controlli di inventario entro il 30 settembre 2006, come risulta, in particolare, dal verbale della riunione bilaterale, nonché dal punto 5, ultimo comma, della relazione dell'organo di conciliazione.
- ¹⁴⁶ La Repubblica italiana non lo nega invero neanche dinanzi al Tribunale. Da un lato, quanto al suo argomento, risulta che essa non contesti che tale obbligo le incombesse in forza dell'articolo 4 del regolamento n. 2148/96, che essa invoca per affermare che le autorità italiane hanno fatto affidamento sul fatto che tale disposizione sarebbe rimasta in vigore fino al 30 settembre 2006 (v. punto 131 supra).
- ¹⁴⁷ Dall'altro lato, nelle sue memorie dinanzi al Tribunale, la Repubblica italiana sostiene che l'Agecontrol aveva effettuato, nel febbraio 2007, alcuni controlli d'inventario qualitativi e quantitativi e aveva ricostruito lo stato della giacenza al 30 settembre 2006. In risposta ad un quesito scritto del Tribunale, la medesima ha confermato che tali affermazioni dovessero essere intese nel senso che i controlli inventariali erano stati eseguiti solo nel febbraio 2007 dall'Agecontrol, che ha in seguito notificato alla Commissione il documento di sintesi relativo a detti controlli.
- ¹⁴⁸ Per contro, la Repubblica italiana adduce, in sostanza, che gli altri controlli realizzati dalle autorità italiane relativi al magazzinaggio dello zucchero, segnatamente i controlli all'entrata e all'uscita del prodotto, in occasione dei quali sarebbero stati eseguiti anche taluni controlli sulla quantità dello zucchero immagazzinato, la contabilità mensile, nonché il sistema informatico del registro di carico e scarico volto ad aggiornare quotidianamente lo stato della giacenza, consentivano di garantire il medesimo risultato dei controlli d'inventario, vale a dire assicurare che le spese di magazzinaggio fossero pagate per lo zucchero effettivamente presente in magazzino.
- ¹⁴⁹ A tal proposito, è giocoforza constatare che l'esistenza dei controlli invocati dalla Repubblica italiana non è sufficiente a compensare le insufficienze rilevate nella decisione impugnata e nella relazione di sintesi per quanto riguarda la mancata esecuzione dei controlli annuali di inventario al 30 settembre 2006.

- 150 L'obbligo di effettuare i controlli annuali di inventario nel corso di ogni esercizio contabile è stato esplicitamente previsto dall'articolo 4 del regolamento n. 2148/96 e dall'articolo 3 del regolamento n. 3492/90, come sostituito, in sostanza, dall'articolo 8 del regolamento n.884/2006, come ricordato nei precedenti punti 143 e 144.
- 151 Orbene, secondo una giurisprudenza costante, quando un regolamento istituisce misure specifiche di controllo, gli Stati membri sono tenuti ad applicarle senza che sia necessario valutare la fondatezza della loro tesi secondo cui un diverso sistema di controllo sarebbe più efficace (v. sentenze del 21 marzo 2002, Spagna/Commissione, C-130/99, Racc., EU:C:2002:192, punto 87 e giurisprudenza ivi citata, e del 28 marzo 2007, Spagna/Commissione, T-220/04, EU:T:2007:97, punto 89 e giurisprudenza ivi citata).
- 152 Inoltre, come la Commissione ha rilevato al punto 6.1.3 della relazione di sintesi, dal documento VI/5330/97 emerge che «le verifiche alternative non possono essere considerate automaticamente compensative della mancata conformità» e che «[q]uando i regolamenti chiedono esplicitamente un determinato controllo, lo Stato membro non può far altro che applicarlo oppure deve chiedere (...) di esserne esonerato».
- 153 La Repubblica italiana sostiene erroneamente che i controlli d'inventario non erano necessari, per la presunta ragione che essi sarebbero in ogni caso effettuati obbligatoriamente al momento dell'entrata e dell'uscita dalle scorte e che i quantitativi di zucchero nelle scorte sarebbero determinati in tale momento. La ricorrente non può infatti ignorare l'obbligo di controllo, almeno una volta l'anno, di ogni luogo di magazzinaggio, che deriva dall'articolo 4 del regolamento n. 2148/96, mediante ispezioni materiali. A tale riguardo, la necessità di un controllo annuale, e non solo di un controllo operato in entrata e uscita delle scorte, è giustificato dal fatto che le condizioni di magazzinaggio possono comportare una modifica delle quantità immagazzinate. La verifica dello stato delle giacenze nel corso del controllo annuale consente quindi di evitare che spese di magazzinaggio inutili, ossia quelle relative a quantitativi di zucchero che non esistono o che non esistono più, siano sopportate dai fondi dell'Unione (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 2 febbraio 2012, Grecia/Commissione, T-469/09, EU:T:2012:50, punti 127 e 128).
- 154 Inoltre, i controlli d'inventario mediante le ispezioni materiali dei luoghi sono essenziali per ravvicinare i dati contabili con la situazione reale delle scorte dei prodotti sottoposti all'intervento e per concludere per la presenza effettiva nelle scorte dell'insieme dei quantitativi iscritti in contabilità di magazzino. Secondo la giurisprudenza, il controllo amministrativo e l'ispezione in loco sono stati concepiti dal legislatore dell'Unione come due strumenti di verifica che, pur essendo distinti, si integrano a vicenda (v., in tal senso, sentenza del 3 ottobre 1996, Germania/Commissione, C-41/94, Racc., EU:C:1996:366, punto 43). Né la tenuta di una contabilità mensile né i controlli dello zucchero all'entrata e all'uscita dalle scorte né il sistema informatizzato del registro dei carichi e scarichi potrebbero, in alcun caso, offrire lo stesso grado di affidabilità dei controlli annuali di inventario effettuati mediante ispezioni materiali dei luoghi che consentano di ravvicinare i dati della contabilità di magazzino e quelli ottenuti durante tali ispezioni.
- 155 Infine, occorre ricordare che uno Stato membro non può invocare disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini derivanti dalle norme del diritto dell'Unione. In particolare, uno Stato membro non può invocare difficoltà pratiche per giustificare la mancata esecuzione di controlli adeguati (v. sentenze del 21 febbraio 1991, Germania/Commissione, C-28/89, Racc., EU:C:1991:67, punto 18 e giurisprudenza ivi citata, e del 12 novembre 2010, Italia/Commissione, T-95/08, EU:T:2010:464, punto 77 e giurisprudenza ivi citata).
- 156 Così, quand'anche rispondano al vero, la Repubblica italiana non può validamente appellarsi alle difficoltà che afferma di aver incontrato nella programmazione dei controlli con l'Agecontrol.

- 157 Da quanto precede risulta che la constatazione formulata nel caso di specie dalla Commissione, secondo la quale i controlli annuali di inventario riguardanti l'esercizio finanziario 2006 non erano stati effettuati prima del 30 settembre 2006, costituisce un elemento che può far sorgere seri dubbi, a mente della giurisprudenza citata nel precedente punto 32, quanto alla predisposizione di un insieme di controlli adeguati ed efficaci che consentano di garantire che solo le spese relative allo zucchero effettivamente presente nei luoghi di magazzinaggio siano imputate ai fondi. La Repubblica italiana non ha prodotto alcun elemento tale da confutare tale constatazione e non è stata quindi in grado di apportare la prova dettagliata e completa dell'effettivo svolgimento di tali controlli e dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione, conformemente alla giurisprudenza citata nel precedente punto 33.
- 158 La Commissione ha pertanto correttamente ritenuto che il ritardo nell'esecuzione dei controlli annuali delle scorte dello zucchero, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 4 del regolamento n. 2148/96 e dell'articolo 3 del regolamento n. 3492/90, come sostituito, in sostanza, dall'articolo 8 del regolamento n. 884/2006, rappresentasse un rischio per i fondi che non poteva essere totalmente compensato dagli altri controlli invocati dalle autorità italiane.
- 159 Tale conclusione non può essere inficiata dall'argomento della Repubblica italiana secondo il quale il regolamento n. 2148/96 «non contemplava il prodotto zucchero».
- 160 È certamente vero, come sostiene la Repubblica italiana, che il regolamento n. 2148/96 non conteneva, in origine, alcuna disposizione specifica sulle procedure di ispezione materiale delle scorte di zucchero, dette procedure essendo state introdotte solo con il regolamento n. 915/2006, entrato in vigore il 29 giugno 2006 e applicabile alla campagna di commercializzazione 2005/2006 fatte salve le disposizioni transitorie previste da tale regolamento (v. punto 101 supra).
- 161 Nondimeno, le nuove disposizioni del regolamento n. 915/2006 introducono le procedure d'ispezione materiale dei luoghi di magazzinaggio dello zucchero, mentre l'obbligo stesso di eseguire tali controlli era già stato previsto dall'articolo 4 del regolamento n. 2148/96 per tutti i prodotti agricoli posti in ammassi di intervento pubblico. Orbene, come rilevato nei precedenti punti 102 e 103, la censura sollevata dalla Commissione non è basata sull'inosservanza delle procedure di ispezione materiale dei luoghi di magazzinaggio dello zucchero introdotte dal regolamento n. 915/2006, bensì sul ritardo nell'esecuzione dei controlli annuali di inventario, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 2148/96 e dell'articolo 3 del regolamento n. 3492/90, come sostituito, in sostanza, dall'articolo 8 del regolamento n. 884/2006.
- 162 Ad ogni modo, la Repubblica italiana non dimostra perché l'assenza delle procedure di ispezione materiale delle scorte dello zucchero o la loro introduzione da parte del regolamento n. 915/2006 spiegherebbero, da sole, il ritardo nell'esecuzione dei controlli annuali di inventario relativi a tale prodotto.
- 163 Inoltre, come sottolinea la Commissione, nulla vietava alla Repubblica italiana di attuare procedure di controllo dei luoghi di magazzinaggio analoghe a quelle previste per gli altri prodotti, come essa sostiene di aver fatto per altri tipi di controlli.
- 164 A tal riguardo occorre ricordare che spetta agli Stati membri effettuare gli opportuni controlli per un sistema efficace di controllo e di sorveglianza, anche se la normativa dell'Unione non abbia definito in modo esaustivo le modalità di tali controlli (v. sentenza del 31 gennaio 2012, Spagna/Commissione, T-206/08, EU:T:2012:33, punto 77 e giurisprudenza ivi citata).
- 165 Ne consegue che il presente motivo è infondato e che deve essere respinto.

Sulla censura vertente sulla violazione del principio di proporzionalità

- 166 Per quanto riguarda l'affermazione secondo la quale la rettifica applicata nella fattispecie sarebbe sproporzionata, va notato anzitutto che tale censura non verte sul metodo con cui la Commissione è arrivata all'importo di EUR 781 044 nell'ambito dell'applicazione della rettifica forfettaria del 5% all'esercizio finanziario 2006. Infatti, la Repubblica italiana si limita a sostenere che la Commissione avrebbe dovuto tenere conto della modifica tardiva, nel giugno 2006, del regime di intervento sotto forma di ammasso nel settore dello zucchero da parte del regolamento n. 884/2006 e del regolamento n. 915/2006, ossia nel corso dell'esercizio contabile 2006. La stessa ritiene che la rettifica del 5% avrebbe dovuto essere applicata tutt'al più per il periodo successivo all'entrata in vigore di tali regolamenti. Inoltre, secondo la Repubblica italiana, la Commissione avrebbe anche dovuto tener conto delle discipline transitorie asseritamente contenute in tali regolamenti.
- 167 Orbene, come è stato rilevato nell'ambito dell'esame delle censure prima e seconda del terzo motivo, l'entrata in vigore del regolamento n. 884/2006 e del regolamento n. 915/2006 non ha avuto incidenza sugli obblighi incombenti alle autorità italiane circa la predisposizione di un sistema di controllo di inventario, giacché detti regolamenti non hanno modificato gli obblighi rispetto ai quali sono state rilevate carenze nel caso di specie (v., in particolare, punti 127 e 161 supra).
- 168 Pertanto la censura riguardante la violazione del principio di proporzionalità per via della modifica della disciplina in questione nel corso dell'esercizio 2006 dev'essere respinta.
- 169 In ogni caso, è sufficiente ricordare che secondo costante giurisprudenza la Commissione può rifiutare la presa in carico di tutte le spese sostenute, se constata che non esistono meccanismi di controllo sufficienti (v., in tal senso, sentenza del 24 febbraio 2005, Paesi Bassi/Commissione, C-318/02, EU:C:2005:104, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).
- 170 Nel caso di specie, risulta che le carenze rilevate dai servizi della Commissione riguardano il ritardo nell'esecuzione dei controlli che svolgono un ruolo più importante per la determinazione della regolarità della spesa, sicché si poteva ragionevolmente desumere che il rischio di perdite per i fondi fosse significativo. Di conseguenza, l'importo non riconosciuto dalla Commissione, pari solo al 5% delle spese in questione, non può essere considerato eccessivo e sproporzionato.
- 171 Ne deriva che, imponendo, nel caso di specie, una rettifica forfettaria pari al 5% delle spese in questione la Commissione non ha violato il principio di proporzionalità, in quanto il ritardo nell'esecuzione dei controlli di inventario trascurava gli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione.
- 172 Pertanto, il terzo motivo dev'essere respinto nel suo complesso.

b) Sul quarto motivo, vertente sulla violazione delle forme sostanziali per difetto di motivazione

- 173 Secondo la Repubblica italiana, la Commissione non ha adeguatamente motivato, sotto il profilo giuridico, il rigetto della proposta dell'organo di conciliazione, secondo la quale la rettifica legata all'esecuzione tardiva dei controlli di inventario doveva essere limitata ai costi di magazzino dichiarati tra la data di entrata in vigore del regolamento n. 915/2006 e la fine dell'esercizio finanziario del 2006.
- 174 A tale riguardo, occorre rilevare, come fatto dalla Commissione, che gli obblighi relativi ai controlli di inventario figuravano già nella normativa anteriore all'entrata in vigore del regolamento n. 915/2006 (v. punto 161 supra). Contrariamente a quanto sostiene la Repubblica italiana, quest'ultimo regolamento non ha dunque introdotto per la prima volta gli obblighi rispetto ai quali sono state rilevate carenze

nella fattispecie. Di conseguenza, l'entrata in vigore del regolamento n. 915/2006 non può aver alcun impatto sull'esistenza degli obblighi degli Stati membri per quanto riguarda l'obbligo di eseguire i controlli d'inventario in quanto tale.

- 175 La Commissione ha effettivamente fornito una spiegazione in tal senso in sede di procedimento amministrativo, segnatamente nella sua posizione finale del 3 gennaio 2011 in seguito alla relazione dell'organo di conciliazione nonché al punto 6.1.5 della relazione di sintesi.
- 176 Inoltre, come è stato ricordato nel precedente punto 72, in ogni caso, il parere dell'organo di conciliazione non vincola la Commissione.
- 177 Di conseguenza, conformemente alla giurisprudenza richiamata nei precedenti punti da 91 a 93, la motivazione della decisione impugnata dev'essere considerata sufficiente e il presente motivo dev'essere pertanto respinto.

c) Sull'eccezione di illegittimità del regolamento n. 915/2006

- 178 In via subordinata rispetto al terzo e quarto motivo, la Repubblica italiana solleva un'eccezione di illegittimità del regolamento n. 915/2006, nella parte in cui esso introduce un obbligo di tenuta degli inventari delle rimanenze finali di zucchero a soli tre mesi circa dal nuovo termine di compilazione degli inventari. Secondo la Repubblica italiana, sarebbe contrario ai principi invocati nell'ambito del terzo motivo imporre per regolamento comportamenti relativi a fatti passati, e sanzionarne l'omissione attraverso il procedimento della rettifica finanziaria.
- 179 La Commissione contesta gli argomenti della Repubblica italiana.
- 180 Occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, l'articolo 277 TFUE è espressione di un principio generale che garantisce a qualsiasi parte il diritto di contestare in via incidentale, al fine di ottenere l'annullamento di una decisione individuale, la validità di precedenti atti delle istituzioni, che costituiscono il fondamento giuridico della decisione impugnata (v., in tal senso, sentenze del 6 marzo 1979, *Simmenthal/Commissione*, 92/78, Racc., EU:C:1979:53, punti da 39 a 41, e del 20 settembre 2011, *Regione autonoma della Sardegna e a./Commissione*, T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08, Racc., EU:T:2011:493, punto 206 e giurisprudenza ivi citata).
- 181 Tuttavia, come ricorda giustamente la Commissione, un'eccezione di illegittimità sollevata in via incidentale in forza dell'articolo 277 TFUE, al momento della contestazione in via principale della legittimità di una decisione, è ricevibile solo se esiste una connessione tra l'atto controverso e la norma di cui viene eccepita la presunta illegittimità. Invero, dato che l'articolo 277 TFUE non ha lo scopo di consentire a una parte di contestare l'applicabilità di un qualsiasi atto di portata generale a sostegno di un qualsiasi ricorso, l'atto generale di cui si eccepisce l'illegittimità dev'essere applicabile, direttamente o indirettamente, alla fattispecie oggetto del ricorso e deve esistere un nesso giuridico diretto fra la decisione individuale impugnata e l'atto generale di cui trattasi (v. sentenze *Regione autonoma della Sardegna e a./Commissione*, punto 180 supra, EU:T:2011:493, punto 207 e giurisprudenza ivi citata, e del 6 settembre 2013, *Deutsche Bahn e a./Commissione*, T-289/11, T-290/11 e T-521/11, Racc., EU:T:2013:404, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).
- 182 Nel caso di specie, la ricorrente eccepisce l'illegittimità del regolamento n. 915/2006. Orbene, come è stato rilevato nei precedenti punti 102 e 103, la Commissione non ha basato la decisione impugnata sulle disposizioni di detto regolamento, dal momento che non ha addebitato alle autorità italiane di non aver seguito le procedure specifiche di ispezione materiale introdotte da detto regolamento, bensì sul fatto di non aver effettuato, al 30 settembre 2006, i controlli di inventario in quanto tali, già previsti dall'articolo 4 del regolamento n. 2148/96 e dall'articolo 3 del regolamento n. 3492/90, come sostituito, in sostanza, dall'articolo 8 del regolamento n. 884/2006 (v. anche punto 161 supra).

183 Pertanto, l'eccezione di illegittimità è diretta contro un regolamento non inerente alla soluzione della controversia principale e che non presenta alcun legame giuridico diretto con essa. L'eccezione suddetta dev'essere quindi respinta in quanto irricevibile.

d) Sul sesto motivo, vertente sulla violazione delle forme sostanziali per difetto di motivazione, mancanza di prova e snaturamento dei fatti

184 Al punto 6.1.3 della relazione di sintesi, nell'ambito della censura riguardante il ritardo nell'esecuzione dei controlli di inventario e del rischio che esso comporta per i fondi, la Commissione ha fatto riferimento alle 127 000 tonnellate di zucchero che sono state prelevate dalle scorte, senza verifica né valutazione ufficiale, tra il 30 settembre 2006, data entro la quale i controlli di inventario avrebbero dovuto essere eseguiti, e il febbraio 2007, data della loro esecuzione effettiva.

185 La Repubblica italiana sostiene che la Commissione non ha avvalorato tale constatazione attraverso alcun elemento di prova e che essa ha altresì snaturato i fatti. La ricorrente precisa inoltre che tali movimenti erano relativi ad operazioni di uscita del prodotto.

186 In risposta ad un quesito scritto del Tribunale, la Commissione ha precisato di aver basato la sua constatazione circa l'uscita delle 127 000 tonnellate di zucchero su una tabella del sistema «E-Faudit», recante data 30 marzo 2007, che le era stata notificata dalle autorità italiane.

187 Occorre rilevare che il documento in questione, prodotto dalla Commissione insieme alla sua risposta al quesito del Tribunale, riprende i movimenti delle scorte di zucchero tra l'ottobre 2006 e il febbraio 2007. Da tale documento emerge che la quantità di zucchero presente nei magazzini alla fine del febbraio 2007 era inferiore alla quantità di riferimento all'inizio dell'ottobre 2006, a concorrenza segnatamente delle 127 000 tonnellate uscite dallo stock d'intervento senza movimento fisico.

188 La Repubblica italiana non ha contestato la veridicità dei dati contenuti in tale tabella e non ha negato che essa sia stata trasmessa alla Commissione da parte delle autorità italiane durante il procedimento amministrativo.

189 Ne deriva che la Repubblica italiana erra nel sostenere che la Commissione ha snaturato i fatti e che non ha presentato motivi sufficienti quanto alla circostanza che le 127 000 tonnellate in questione fossero uscite dallo stock d'intervento senza movimento fisico tra l'ottobre 2006 e il febbraio 2007, in quanto la relativa prova è stata fornita alla Commissione dalle stesse autorità italiane.

190 In ogni caso, occorre ricordare che la rettifica del 5% applicata nella fattispecie dalla Commissione è una rettifica forfettaria basata sul fatto che l'esecuzione tardiva dei controlli annuali di inventario esponeva i fondi ad un rischio di pregiudizio, giacché non si poteva escludere che le spese finanziarie e di magazzinaggio ingiustificate, poiché relative a quantità di zucchero mancanti, abbiano potuto essere imputate ai fondi. Non si tratta quindi di una rettifica puntuale che sarebbe applicata per spese concrete ed esatte sopportate dai fondi, mentre una quantità di zucchero, in particolare le 127 000 tonnellate in questione, era assente dalle scorte.

191 La Commissione ha confermato in sede di udienza che la constatazione relativa all'estrazione di una quantità di 127 000 tonnellate di zucchero assente dalle scorte senza movimento fisico tra l'ottobre 2006 e il febbraio 2007 le era servita ad illustrare le conseguenze della realizzazione tardiva dei controlli di inventario, poiché il ritardo nell'esecuzione dei controlli rappresenta, secondo la Commissione, una fonte certa di rischio per i fondi. Infatti, come risulta dalla risposta della Commissione al quesito scritto del Tribunale, i quantitativi effettivamente presenti nei luoghi di magazzinaggio durante la campagna 2005/2006, per i quali le spese di magazzinaggio sono state

attribuite ai fondi per l'esercizio finanziario 2006, avrebbero potuto essere diversi rispetto alle quantità presenti nel febbraio 2007, come rilevate in seguito ai controlli effettuati in quell'occasione dall'Agecontrol.

192 Stante quanto sopra, il sesto motivo dev'essere respinto.

e) Sul settimo motivo, vertente sulla violazione delle forme sostanziali, per difetto di motivazione e assenza di prova circa il presunto rischio di pregiudizio per i fondi, nonché sulla violazione del principio dell'effetto utile

193 La Repubblica italiana sostiene che la valutazione della Commissione, secondo la quale i controlli qualitativo e quantitativo dello zucchero in entrata e in uscita, non criticati dalla Commissione, non possano produrre il medesimo effetto utile degli inventari, difetta di motivazione.

194 La Commissione non avrebbe inoltre prodotto, in risposta alle affermazioni secondo le quali gli interessi dei fondi erano stati ampiamente tutelati, la prova del rischio concreto che avrebbero corso i fondi e la stessa avrebbe snaturato fatti provati dai documenti presentati dalle autorità italiane a sostegno di tali affermazioni.

195 Com'è stato osservato nel precedente punto 158, la Commissione non è incorsa in alcun errore nel concludere che l'esecuzione tardiva dei controlli annuali di inventario delle scorte di zucchero fosse idonea ad esporre i fondi ad un rischio grave, e che gli altri controlli effettuati dalle autorità italiane sullo zucchero immagazzinato non fossero in grado di compensare il rischio suddetto.

196 Ciò premesso, la Repubblica italiana sostiene invano che, per quanto riguarda le spese relative al magazzino dello zucchero durante l'esercizio finanziario 2006, la Commissione non ha dimostrato l'esistenza di un rischio per i fondi. Infatti, occorre ricordare che il legislatore dell'Unione ha ritenuto che i controlli annuali di inventario, segnatamente mediante l'ispezione materiale delle scorte, fossero necessari per stabilire la presenza effettiva nelle scorte della totalità dei quantitativi del prodotto iscritti in contabilità di magazzino e che ha imposto obblighi agli Stati membri in tal senso, in particolare quelli di procedere, almeno una volta l'anno, a controlli delle scorte a mezzo di ispezioni materiali dei luoghi di magazzino e di compilare l'inventario annuale nel corso di ogni esercizio contabile. Imponendo tali obblighi, il legislatore ha implicitamente, ma indubbiamente, ritenuto che l'inosservanza di essi comportasse d'ufficio un rischio per i fondi (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 17 maggio 2013, Grecia/Commissione, T-294/11, EU:T:2013:261, punto 131).

197 Pertanto, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, è garantendo l'effetto utile delle disposizioni che prevedono l'obbligo di eseguire i controlli annuali d'inventario delle scorte che la Commissione ha rilevato, nel caso di specie, che l'obbligo di eseguire i controlli di inventario entro e non oltre il 30 settembre 2006 non era stato rispettato da parte delle autorità italiane e che essa ha applicato una rettifica a tale riguardo. Così facendo, la Commissione ha ritenuto giustamente che esistesse un rischio per i fondi e ha precisato correttamente la portata di detto rischio.

198 Inoltre, secondo costante giurisprudenza, se è pur vero che spetta alla Commissione dimostrare l'esistenza di una violazione delle norme in materia di organizzazione comune dei mercati agricoli, nondimeno, una volta che tale violazione sia provata, incombe allo Stato membro dimostrare, se del caso, che la Commissione sia incorsa in un errore circa le conseguenze finanziarie da trarre dalla violazione delle norme dell'Unione (v. sentenze del 12 settembre 2007, Finlandia/Commissione, T-230/04, EU:T:2007:259, punto 159 e giurisprudenza ivi citata, e Grecia/Commissione, punto 77 supra, EU:T:2013:32, punto 330 e giurisprudenza ivi citata). Nella fattispecie, è giocoforza constatare che gli argomenti dedotti dalla Repubblica italiana non sono idonei a dimostrare un tale errore.

- 199 Ne consegue, infine, che la decisione impugnata non è inficiata da un difetto di motivazione giacché la Commissione ha illustrato in maniera giuridicamente sufficiente gli elementi di fatto e di diritto sui quali aveva basato la rettifica del 5%, sicché la Repubblica italiana aveva la possibilità di preparare utilmente la propria difesa e il Tribunale di esercitare il proprio sindacato. Così, conformemente alla giurisprudenza richiamata nei precedenti punti da 91 a 93, la Commissione non era tenuta a motivare maggiormente il rilievo secondo il quale gli altri controlli effettuati dalle autorità italiane sulle scorte di zucchero non fossero idonei a garantire che fosse escluso il rischio per i fondi, legato all'imputazione agli stessi delle spese di magazzinaggio del prodotto assente dai depositi.
- 200 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre respingere anche il settimo motivo e, pertanto, il ricorso nel suo insieme.

Sulle spese

- 201 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 202 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

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

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 giugno 2015.

Firme

Indice

Fatti.....	1
Procedimento e conclusioni delle parti	4
In diritto	4
A – Sulla ricevibilità del ricorso nella misura in cui esso è diretto all’annullamento delle lettere della Commissione del 3 febbraio 2010 e del 3 gennaio 2011	4
B – Nel merito	6
1. Considerazioni preliminari.....	6
2. Sulla rettifica finanziaria forfettaria del 10% relativa alle spese legate all’aumento del 35% dei costi di magazzinaggio per gli esercizi dal 2006 al 2009	6
a) Sulla portata del primo motivo.....	7
b) Sul primo motivo, vertente su una violazione delle forme sostanziali per via della carenza di istruzione, su un errore di valutazione e sulla violazione dell’articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001	8
Sui controlli che le autorità nazionali sono tenute ad eseguire in forza dell’articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001	9
Sui controlli eseguiti dalle autorità italiane nell’ambito dell’attuazione dell’articolo 9, paragrafo 5, secondo comma, del regolamento n. 1262/2001	11
c) Sul secondo motivo, vertente sulla violazione delle forme sostanziali per difetto di motivazione.....	15
3. Sulla rettifica finanziaria forfettaria del 5% nell’ambito dell’esercizio 2006 per il ritardo nell’esecuzione dei controlli d’inventario.....	16
a) Sul terzo motivo, vertente sulla violazione e sull’errata interpretazione dell’articolo 8 del regolamento n. 884/2006 e del suo allegato I, nonché dell’articolo 4 del regolamento n. 2148/96, come modificato dall’allegato al regolamento n. 915/2006, e sulla violazione dei principi della certezza del diritto, dell’irretroattività delle norme, della tutela del legittimo affidamento e di proporzionalità	17
Sulla censura relativa alla violazione dei principi della certezza del diritto, dell’irretroattività delle norme e della tutela del legittimo affidamento	17
– Sul regolamento n. 915/2006	17
– Sul regolamento n. 884/2006	19
Sulla censura vertente sull’interpretazione e sull’applicazione errate dell’articolo 8 del regolamento n. 884/2006 e del suo allegato I, nonché dell’articolo 4 del regolamento n. 2148/96, come modificato dall’allegato al regolamento n. 915/2006	22
Sulla censura vertente sulla violazione del principio di proporzionalità	27

b) Sul quarto motivo, vertente sulla violazione delle forme sostanziali per difetto di motivazione	27
c) Sull'eccezione di illegittimità del regolamento n. 915/2006.....	28
d) Sul sesto motivo, vertente sulla violazione delle forme sostanziali per difetto di motivazione, mancanza di prova e snaturamento dei fatti.....	29
e) Sul settimo motivo, vertente sulla violazione delle forme sostanziali, per difetto di motivazione e assenza di prova circa il presunto rischio di pregiudizio per i fondi, nonché sulla violazione del principio dell'effetto utile	30
Sulle spese	31