



## Raccolta della giurisprudenza

**Causa T-33/21**

**Romania  
contro  
Commissione europea**

**Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione) del 18 gennaio 2023**

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

1. *Diritto dell’Unione europea – Principi – Tutela del legittimo affidamento – Presupposti – Rassicurazioni precise fornite dall’amministrazione – Nozione – Approvazione di un programma nazionale dopo un dibattito tra le autorità nazionali e la Commissione sul metodo di calcolo dei tassi di pagamento compensativo – Inclusione – Persistenza nel tempo delle legittime aspettative dello Stato membro interessato*

(v. punti 69-71, 81-86, 88, 95, 101, 102, 111-115)

2. *Agricoltura – Finanziamento da parte del FEAGA e del FEASR – Liquidazione dei conti – Rifiuto di imputare al Fondo spese dovute a irregolarità nell’applicazione della normativa dell’Unione – Rettifica forfettaria del 25% delle spese – Presupposti – Irregolarità diffuse e negligenza nella prevenzione delle pratiche irregolari o fraudolente – Applicazione di un metodo di calcolo e del suo risultato finanziario preliminarmente approvati dalla Commissione a seguito di specifico negoziato – Esclusione (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1306/2013, art. 52; regolamento della Commissione n. 907/2014, art. 12, §§ 6 e 7)*

(v. punti 127, 128, 130, 132-135, 138, 142-148)

## Sintesi

Nel luglio 2008, la Commissione europea ha approvato il programma nazionale di sviluppo rurale della Romania per il periodo 2007-2013 (in prosieguo: il «PNSR 2007-2013»). Nel 2012, a seguito di una domanda di revisione presentata dalle autorità rumene, la Commissione ha approvato una modifica del PNSR 2007-2013<sup>1</sup>. In occasione di tale modifica, è stata introdotta, in particolare, la misura 215 - Pagamenti per il benessere degli animali (in prosieguo: la «misura 215»). Tale misura comprendeva diverse sottomisure che stabilivano pagamenti compensativi per gli agricoltori, allevatori di pollame e di suini, che si impegnavano volontariamente ad attuare talune norme in materia di benessere degli animali.

Nel 2015, in occasione di una missione di audit in Romania, la Corte dei conti europea ha constatato errori concernenti i pagamenti effettuati in applicazione della misura 215. Tra le sottomisure della misura 215 interessate dalle constatazioni della Corte dei conti figurava la sottomisura «1a»: «suini da ingrasso», «scrofette» e «scrofe» – Aumento di almeno il 10% dello spazio disponibile assegnato ad ogni animale (per quanto riguarda unicamente i «suini da ingrasso» e le «scrofette») (in prosieguo: la «sottomisura controversa»).

Nel 2018, a seguito di un primo audit amministrativo avviato dalla Commissione, relativo alla misura 215 per gli esercizi dal 2014 al 2016, e al termine del procedimento che ne è seguito, la Commissione ha applicato alla Romania una rettifica finanziaria forfettaria del 25% per gli esercizi finanziari 2015 e 2016, a motivo della sovrastima dell'importo dei pagamenti effettuati a titolo della sottomisura controversa<sup>2</sup>. Il ricorso proposto dalla Romania diretto all'annullamento parziale di tale decisione è stato respinto in quanto irricevibile a motivo della sua tardività.

Dopo la chiusura dell'esercizio 2016, la Commissione ha effettuato un secondo audit che ha riguardato gli esercizi dal 2017 al 2019, nel corso del quale essa ha riscontrato gli stessi errori rilevati in occasione del primo audit. Essa ha constatato, in particolare, una violazione dell'articolo 40, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005<sup>3</sup>.

Con la decisione impugnata<sup>4</sup>, la Commissione ha applicato alla Romania una rettifica finanziaria forfettaria in forza della quale il 25% delle spese sostenute da tale Stato membro a titolo del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), ossia un importo di EUR 18 717 475,08, era escluso dal finanziamento dell'Unione a motivo della sovrastima dell'importo dei pagamenti compensativi effettuati a titolo della sottomisura controversa, durante gli esercizi dal 2017 al 2019.

Il ricorso proposto dalla Romania avverso tale decisione è accolto dal Tribunale.

<sup>1</sup> Con la decisione di esecuzione C (2012) 3529 final della Commissione, del 25 maggio 2012.

<sup>2</sup> Con la decisione di esecuzione (UE) 2018/873, della Commissione, del 13 giugno 2018, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2018, L 152, pag. 29).

<sup>3</sup> Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2005, L 277, pag. 1). Ai sensi del suo articolo 40, paragrafo 3, i pagamenti per il benessere degli animali «sono versati annualmente per compensare i costi aggiuntivi e la perdita di reddito derivanti dall'impegno assunto; se necessario, essi possono eventualmente coprire anche i costi dell'operazione».

<sup>4</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2020/1734 della Commissione, del 18 novembre 2020, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2020, L 390, pag. 10), nella parte in cui esclude alcune spese sostenute dalla Romania per gli esercizi dal 2017 al 2019 per un importo di EUR 18 717 475,08 (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Tale causa induce il Tribunale a fornire precisazioni in relazione all'applicazione del principio della tutela del legittimo affidamento nel contesto del finanziamento da parte dell'Unione di spese effettuate dagli Stati membri in materia di agricoltura.

### *Giudizio del Tribunale*

Sotto un primo aspetto, per quanto riguarda il legittimo affidamento, il Tribunale constata che, nell'adottare la decisione impugnata, la Commissione non ha rispettato il principio della tutela del legittimo affidamento<sup>5</sup> e, di conseguenza, il principio della certezza del diritto, di cui il principio della tutela del legittimo affidamento costituisce un corollario.

A tal riguardo, il Tribunale constata, in primo luogo, che, quando ha approvato la modifica del PNSR 2007-2013, la Commissione disponeva delle informazioni che le consentivano di valutare la conformità con il regolamento n. 1698/2005 della sottomisura controversa nonché dei metodi di calcolo delle aliquote di sostegno proprie di tale misura. Infatti, le discussioni tra le autorità rumene e la Commissione prima di tale approvazione hanno riguardato, in particolare, i metodi di calcolo dei pagamenti compensativi relativi alla sottomisura controversa, e sia il risultato finale sia il modo in cui tale risultato era stato calcolato sono stati messi a disposizione della Commissione. Tale approvazione rappresentava di conseguenza il consenso «informato» della Commissione all'attuazione della sottomisura controversa.

In secondo luogo, tali discussioni e i documenti scambiati nel corso del loro svolgimento consentono di ritenere che la Commissione abbia fornito informazioni precise quando ha approvato la modifica del PNSR 2007-2013. Tali informazioni erano inoltre categoriche e concordanti.

La Commissione ha quindi ingenerato nelle autorità rumene un legittimo affidamento nel fatto che i tassi di pagamento compensativo relativi alla sottomisura controversa fossero conformi alla normativa dell'Unione e, di conseguenza, che detti pagamenti fossero coperti dal finanziamento dell'Unione.

In terzo luogo, le aspettative delle autorità rumene sono rimaste legittime anche dopo le constatazioni della Corte dei conti. Infatti, tali autorità hanno agito con tutta la diligenza necessaria al fine di chiarire la situazione il più rapidamente possibile e di individuare un'opzione giuridicamente valida. Esse hanno menzionato in particolare, a più riprese, l'impossibilità oggettiva di modificare il PNSR 2007-2013 e hanno chiesto il sostegno della Commissione al fine di individuare una soluzione.

Tenuto conto della circostanza che i metodi di calcolo dei tassi di pagamento relativi alla sottomisura controversa e i suoi risultati finanziari erano stati oggetto di negoziazione specifica con la Commissione, che li aveva espressamente accettati come conformi al regolamento n. 1698/2005, le constatazioni della Corte dei conti non erano idonee a invalidare, con effetto immediato, detti metodi e i loro risultati, con la conseguenza di porre fine alle legittime aspettative della Romania.

<sup>5</sup> Il principio della tutela del legittimo affidamento conferisce il diritto di far valere detta tutela a qualsiasi soggetto dell'ordinamento in capo al quale un'istituzione dell'Unione abbia ingenerato fondate aspettative fornendogli precise assicurazioni. Può parlarsi di assicurazioni siffatte quando vengano fornite informazioni precise, categoriche e concordanti, quale che sia la forma in cui queste vengono comunicate. V., in tal senso, sentenza del 13 settembre 2017, Pappalardo e a./Commissione (C-350/16 P, EU:C:2017:672, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

Dal momento che, in seguito alle constatazioni della Corte dei conti, si erano protratte le legittime aspettative della Romania riguardo al fatto che i tassi di pagamento compensativi relativi alla sottomisura controversa sarebbero stati rispettati per tutta la durata degli impegni assunti dai beneficiari, la Commissione le ha quindi violate allorquando ha adottato la decisione impugnata.

Tale conclusione non è rimessa in discussione dall'argomento secondo cui la Romania avrebbe potuto trovare un mezzo per ridurre i tassi di pagamento compensativo. Infatti, a causa degli impegni sottoscritti dai beneficiari nell'ambito della misura 215, che hanno valore contrattuale, e della scadenza del termine previsto per proporre una modifica del PNSR 2007-2013, non era possibile per le autorità rumene applicare pagamenti compensativi non corrispondenti al livello figurante nella scheda tecnica della misura 215 del PNSR 2007-2013. In ogni caso, il fatto che la Romania possa essere in grado di ridurre i pagamenti e di diminuire così le sue perdite derivanti dal rifiuto di prendere a carico tali spese da parte dei fondi agricoli non è tale da privarla della possibilità di fondarsi utilmente sul suo legittimo affidamento nel fatto che i tassi di pagamento compensativo relativi alla sottomisura controversa, fissati dal PNSR 2007-2013, siano rispettati. Peraltro, la necessità di avviare procedure di modifica dei contratti e di far fronte agli eventuali procedimenti giudiziari che ne risultano sarebbero proprio le conseguenze negative di una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento della Romania.

Sotto un secondo aspetto, per quanto riguarda l'imposizione di una rettifica finanziaria forfettaria, il Tribunale dichiara che la Commissione è incorsa in un errore di qualificazione giuridica basandosi sull'articolo 12, paragrafo 7, lettera c), del regolamento delegato n. 907/2014<sup>6</sup>, in combinato disposto con i suoi orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie<sup>7</sup>, per giustificare l'applicazione di un tasso del 25%.

Infatti, nei limiti in cui sono l'esistenza e la gravità delle irregolarità e delle negligenze commesse dalle autorità rumene, risultanti dalla sistematicità dell'applicazione di tassi di pagamento sovrastimati, che hanno indotto la Commissione a presumere l'esistenza di un rischio di danni finanziari per il bilancio dell'Unione, tanto «l'esistenza» di presunte irregolarità o negligenze, quanto «la loro gravità o sistematicità», devono essere escluse nel caso di specie.

Anzitutto, la qualificazione giuridica del metodo di calcolo relativo alla sottomisura controversa e del suo risultato finanziario come «diffuse irregolarità» e come «negligenza [importante] nella lotta alle prassi fraudolente o irregolari», non è corretta.

Inoltre, la natura sistematica della mancata adozione di misure dirette a ridurre i pagamenti compensativi, o addirittura a sospenderli, non può essere assimilata ad una «diffusa irregolarità».

<sup>6</sup> Regolamento delegato (UE) n 907/2014, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro (GU 2014, L 255, pag. 18). Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 7, lettera c), di tale regolamento, rientra tra le circostanze che dimostrano una maggiore gravità delle carenze constatate, e quindi un rischio più elevato di perdite per il bilancio dell'Unione, il caso in cui vi siano prove di irregolarità diffuse e di negligenza nella prevenzione delle pratiche irregolari o fraudolente.

<sup>7</sup> Orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie nel quadro delle procedure di verifica di conformità e di liquidazione finanziaria dei conti, quali figurano nella comunicazione della Commissione, dell'8 giugno 2015, C (2015) 3675 final. Dal punto 3.2.5 di detti orientamenti risulta che, quando «[l']applicazione di un sistema di controllo da parte di uno Stato membro è ritenuta assente o affetta da gravi carenze ed esistono prove di diffuse irregolarità e di negligenza nella lotta alle prassi fraudolente o irregolari (...), si giustifica una rettifica del 25% in quanto si può ragionevolmente presumere che la possibilità di presentare impunemente domande irregolari determini un danno finanziario eccezionalmente elevato per il bilancio dell'Unione».

Infine, il comportamento tanto delle autorità rumene quanto dei beneficiari interessati non può essere assimilato a una negligenza «importante» nella prevenzione delle pratiche irregolari o fraudolente. Nel caso di specie, a motivo dell'affidamento legittimamente maturato dalle autorità rumene nel fatto che il metodo di calcolo discusso con la Commissione era rispettoso delle norme in vigore, non è ravvisabile alcuna pratica irregolare o fraudolenta.