



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

5 luglio 2018*

«FEASR – Ultimo esercizio di attuazione del periodo di programmazione 2007-2013 – Liquidazione dei conti degli organismi pagatori degli Stati membri – Decisione che dichiara un determinato importo non riutilizzabile nell’ambito del programma di sviluppo rurale della comunità autonoma dell’Estremadura – Metodo di calcolo – Articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento (CE) n. 1698/2005 – Legittimo affidamento»

Nella causa T-88/17,

Regno di Spagna, rappresentato da M.A. Sampol Pucurull e M.J. García-Valdecasas Dorrego, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da J. Aquilina e M. Morales Puerta, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda fondata sull’articolo 263 TFUE e diretta all’annullamento parziale della decisione di esecuzione (UE) 2016/2113 della Commissione, del 30 novembre 2016, sulla liquidazione dei conti degli organismi pagatori degli Stati membri relativi alle spese finanziate dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) nell’ultimo esercizio di attuazione (16 ottobre 2014 – 31 dicembre 2015) del periodo di programmazione 2007-2013 (GU 2016, L 327, pag. 79), con cui la Commissione ha qualificato come «importo non riutilizzabile» l’importo di EUR 5 364 682,52 nell’ambito della liquidazione dei conti dell’organismo pagatore dell’Estremadura;

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione),

composto da A.M. Collins, presidente, M. Kaneva e G. De Baere (relatore), giudici,

cancelliere: E. Coulon

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: lo spagnolo.

Sentenza

Contesto normativo

Regolamenti (CE) n. 1290/2005 e (UE) n. 1306/2013

- 1 Il regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU 2005, L 209, pag. 1), costituiva il regolamento di base per il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), istituiti nell'ambito di detto regolamento.
- 2 Il regolamento n. 1290/2005 è stato abrogato dal regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU 2013, L 347, pag. 549).
- 3 Gli articoli 23 e 29 del regolamento n. 1290/2005, relativi, rispettivamente, agli impegni di bilancio e al disimpegno automatico, resterebbero applicabili ai fatti del caso di specie verificatisi prima dell'entrata in vigore, il 20 dicembre 2013, del regolamento n. 1306/2013.
- 4 Gli articoli 37 e 51 del regolamento n. 1306/2013, relativi, rispettivamente, al versamento del saldo e alla chiusura del programma e alla liquidazione dei conti, erano applicabili al momento dell'adozione della decisione impugnata, poiché, in forza dell'articolo 121 del regolamento citato, quest'ultimo è applicabile al 1° gennaio 2014 per la maggior parte delle sue disposizioni.
- 5 L'articolo 23, primo e secondo comma, del regolamento n. 1290/2005 così disponeva:

«Gli impegni di bilancio comunitari relativi ai programmi di sviluppo rurale (...) sono effettuati per frazioni annue nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2013.

La decisione della Commissione che adotta ciascun programma di sviluppo rurale presentato dallo Stato membro (...) costituisce, in seguito alla sua notifica allo Stato membro, un impegno giuridico (...).

- 6 L'articolo 29, paragrafi 1 e 7, del regolamento n. 1290/2005, intitolato «Disimpegno automatico», così disponeva:

«1. La Commissione procede al disimpegno automatico della parte di un impegno di bilancio relativo ad un programma di sviluppo rurale che non sia stata utilizzata per il prefinanziamento o per i pagamenti intermedi o per la quale non le siano state presentate dichiarazioni di spesa conformi alle condizioni [previste] (...), a titolo di spese sostenute, entro il 31 dicembre del secondo anno successivo all'anno dell'impegno di bilancio.

(...)

7. In caso di disimpegno automatico, la partecipazione del FEASR al corrispondente programma di sviluppo rurale è ridotta, per l'anno considerato, dell'importo oggetto del disimpegno automatico. Lo Stato membro presenta un piano di finanziamento riveduto allo scopo di ripartire l'importo della riduzione del contributo tra gli assi del programma (...).

- 7 L'articolo 37 del regolamento n. 1306/2013, intitolato «Versamento del saldo e chiusura del programma», al suo paragrafo 1, prevedeva quanto segue:

«La Commissione procede al pagamento del saldo nei limiti delle disponibilità di bilancio, in base al piano di finanziamento in vigore, dopo aver ricevuto l'ultima relazione annuale sullo stato di attuazione di un programma di sviluppo rurale, i conti annuali dell'ultimo esercizio di attuazione del relativo programma di sviluppo rurale e la corrispondente decisione di liquidazione. Tali conti sono presentati alla Commissione entro i sei mesi successivi al termine ultimo di ammissibilità (...) e riguardano le spese effettuate dall'organismo pagatore riconosciuto fino al termine ultimo di ammissibilità delle spese».

- 8 L'articolo 51, primo comma, del regolamento n. 1306/2013, intitolato «Liquidazione contabile», così dispone:

«Anteriormente al 31 maggio dell'anno successivo all'esercizio considerato e in base alle informazioni trasmesse a norma dell'articolo 102, paragrafo 1, lettera c), la Commissione adotta atti di esecuzione contenenti la sua decisione sulla liquidazione dei conti degli organismi pagatori riconosciuti. Tali atti di esecuzione riguardano la completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti annuali trasmessi (...)».

Regolamento (CE) n. 1698/2005, come modificato dai regolamenti (CE) n. 74/2009 e (CE) n. 473/2009

- 9 Il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR (GU 2005, L 277, pag. 1), stabiliva le norme generali per il sostegno comunitario a favore dello sviluppo rurale finanziato dal FEASR.
- 10 Il regolamento n. 1698/2005 è stato abrogato dal regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR (GU 2013, L 347, pag. 487). Tuttavia, ai sensi dell'articolo 88 del regolamento n. 1305/2013, il regolamento n. 1698/2005 continua ad applicarsi agli interventi realizzati nell'ambito dei programmi approvati dalla Commissione europea ai sensi di quest'ultimo regolamento anteriormente al 1° gennaio 2014, il che è avvenuto nella fattispecie.
- 11 A norma dell'articolo 15 del regolamento n. 1698/2005, ciascun programma di sviluppo rurale ha attuato una strategia di sviluppo rurale attraverso una serie di misure raggruppate in diversi assi. Il programma copriva un periodo compreso tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2013. Lo Stato membro poteva presentare un unico programma per l'insieme del suo territorio, oppure una serie di programmi regionali. Ai sensi dell'articolo 19 del medesimo regolamento, i programmi venivano riesaminati e, se necessario, adeguati per il resto del periodo dagli Stati membri, previa approvazione del comitato di sorveglianza. I riesami venivano effettuati sulla base delle risultanze delle valutazioni e delle relazioni della Commissione, in particolare allo scopo di rafforzare o adeguare la presa in considerazione delle priorità comunitarie.
- 12 L'articolo 69 del regolamento n. 1698/2005, intitolato «Risorse e loro ripartizione», al paragrafo 1, prevedeva quanto segue:

«L'importo per il sostegno comunitario allo sviluppo rurale ai sensi del presente regolamento per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013, la sua ripartizione annuale e l'importo minimo da concentrare nelle regioni ammissibili all'obiettivo di convergenza sono stabiliti dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, conformemente alle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013 e all'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio per lo stesso periodo».

- 13 L'articolo 70, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005 stabiliva che la decisione diretta ad adottare un programma di sviluppo rurale fissava il contributo massimo del Feader per ciascun asse entro limiti di flessibilità e specificava chiaramente, se del caso, gli stanziamenti assegnati alle regioni ammissibili all'obiettivo di convergenza. Il paragrafo 2 di tale articolo precisava che la partecipazione del FEASR veniva calcolata sulla base della spesa pubblica ammissibile.
- 14 Il 19 gennaio 2009, il Consiglio dell'Unione europea ha emanato il regolamento (CE) n. 74/2009, che modifica il regolamento n. 1698/2005 (GU 2009, L 30, pag. 100).
- 15 Il regolamento n. 74/2009 ha inserito l'articolo 16 bis nel regolamento n. 1698/2005. Tale articolo, al paragrafo 1, lettere da a) a f), ha definito determinate priorità (in prosieguo: le «nuove sfide») che dovevano orientare gli Stati membri nei rispettivi programmi di sviluppo rurale.
- 16 L'articolo 16 bis del regolamento n. 1698/2005 è stato modificato dal regolamento (CE) n. 473/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, che modifica i regolamenti n. 1698/2005 e n. 1290/2005 (GU 2009, L 144, pag. 3), con l'aggiunta di una priorità supplementare definita al suddetto articolo, lettera g).
- 17 L'articolo 16 bis, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005, come modificato, così disponeva:
- «Entro il 31 dicembre 2009, gli Stati membri inseriscono nei programmi di sviluppo rurale, in funzione delle loro particolari esigenze, tipi di operazioni rispondenti alle seguenti priorità, enunciate negli orientamenti strategici comunitari e meglio specificate nel piano strategico nazionale:
- a) cambiamenti climatici;
 - b) energie rinnovabili;
 - c) gestione delle risorse idriche;
 - d) biodiversità;
 - e) misure di accompagnamento della ristrutturazione del settore lattiero-caseario;
 - f) innovazione connessa alle priorità di cui alle lettere da a) a d);
 - g) infrastrutture per Internet a banda larga nelle zone rurali (...).
- 18 In seguito alla definizione delle nuove sfide e in previsione della messa a disposizione degli Stati membri di fondi supplementari per consentire loro di rispondere alle priorità in questione nei loro programmi di sviluppo rurale, l'articolo 69 del regolamento n. 1698/2005 è stato modificato. Il regolamento n. 74/2009 ha in particolare aggiunto a detto articolo i paragrafi 5 bis e 5 ter e il regolamento n. 473/2009 ha aggiunto a tale articolo il paragrafo 2 bis e ha modificato i summenzionati paragrafi 5 bis e 5 ter del medesimo articolo.
- 19 L'articolo 69, paragrafo 2 bis, del regolamento n. 1698/2005 prevedeva quanto segue:
- «La parte dell'importo di cui al paragrafo 1 risultante dall'aumento degli impegni globali stabilito dalla decisione 2006/493/CE del Consiglio, del 19 giugno 2006, che stabilisce l'importo del sostegno comunitario allo sviluppo rurale per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013, la sua ripartizione annua e l'importo minimo da concentrare nelle regioni ammissibili all'obiettivo di convergenza modificata dalla decisione 2009/434/CE, è destinata ai tipi di operazioni connesse alle priorità di cui all'articolo 16 bis, paragrafo 1, del presente regolamento».

- 20 L'articolo 69, paragrafo 5 bis, del regolamento n. 1698/2005, come modificato, al primo e quarto comma, così disponeva:

«Durante il periodo dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2015, gli Stati membri spendono un importo equivalente agli importi derivanti dall'applicazione della modulazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 4, e dell'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 73/2009, nonché, a partire dal 2011, gli importi generati in virtù dell'articolo 136 di tale regolamento, esclusivamente a titolo di sostegno comunitario nell'ambito dei vigenti programmi di sviluppo rurale, a favore di operazioni dei tipi menzionati all'articolo 16 bis, paragrafo 1, lettere da a) a f), del presente regolamento.

La quota dell'importo di cui al paragrafo 2 bis assegnata agli Stati membri è spesa da questi ultimi durante il periodo dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2015 esclusivamente a titolo di sostegno comunitario nell'ambito dei vigenti programmi di sviluppo rurale, a favore di operazioni dei tipi menzionati all'articolo 16 bis, paragrafo 1».

- 21 L'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005 prevedeva quanto segue:

«Se, alla chiusura del programma, l'importo del contributo comunitario effettivamente speso per le operazioni di cui all'articolo 16 bis, paragrafo 1, risulta inferiore al totale degli importi di cui al paragrafo 5 bis del presente articolo, lo Stato membro rimborsa la differenza al bilancio generale delle Comunità europee fino a concorrenza dell'importo corrispondente al superamento del totale degli stanziamenti disponibili per operazioni diverse da quelle menzionate all'articolo 16 bis, paragrafo 1.

(...)).».

Fatti

- 22 Come risulta dai considerando da 1 a 3 del regolamento n. 473/2009, nel contesto dell'adozione, da parte del Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008, di un piano europeo di ripresa economica che prevede il varo di azioni prioritarie, fondi supplementari sono stati altresì messi a disposizione di tutti gli Stati membri attraverso il FEASR per sviluppare la priorità legata a Internet a banda larga e rafforzare le operazioni connesse alle nuove sfide (in prosieguo: i «fondi del piano di ripresa»).
- 23 Con decisione 2009/434/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, recante modifica della decisione 2006/493/CE che stabilisce l'importo del sostegno comunitario allo sviluppo rurale per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013, la sua ripartizione annua e l'importo minimo da concentrare nelle regioni ammissibili all'obiettivo di convergenza (GU 2009, L 144, pag. 25) fondi supplementari sono stati messi a disposizione di tutti gli Stati membri attraverso il FEASR a titolo dei fondi del piano di ripresa. A norma dell'allegato I della decisione 2009/545/CE della Commissione, del 7 luglio 2009, recante fissazione delle ripartizione annuale per Stato membro dell'importo di cui all'articolo 69, paragrafo 2 bis, del regolamento n. 1698/2005 e recante modifica della decisione 2006/636/CE della Commissione (GU 2009, L 181, pag. 49), al Regno di Spagna è stato assegnato un importo totale di EUR 76 296 000.
- 24 Come risulta dai considerando 1, 9 e 10 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006 e (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU 2009, L 30, pag. 16), la Comunità europea, tenuto conto della presentazione, da parte della Commissione, di una comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio intitolata «In

preparazione alla valutazione dello stato di salute della PAC riformata», ha ritenuto che il settore agricolo dovesse affrontare una serie di nuove sfide complesse e che fosse necessario intervenire su tali questioni. Nel settore agricolo, il FEASR costituiva uno strumento adeguato per riuscirvi.

- 25 Si è pertanto previsto che fondi supplementari del FEASR siano mobilitati attraverso la procedura di modulazione obbligatoria, di cui all'articolo 9, paragrafo 4 e all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento n. 73/2009, nonché attraverso trasferimenti specifici ai sensi dell'articolo 136 del regolamento citato (in prosieguo: i «fondi della valutazione dello stato di salute»).
- 26 Con decisione 2009/444/CE della Commissione, del 10 giugno 2009, relativa all'assegnazione agli Stati membri degli importi risultanti dalla modulazione di cui agli articoli 7 e 10 del regolamento n. 73/2009 per gli anni 2009-2012 (GU 2009, L 148, pag. 29), un importo di EUR 498 100 000 è stato assegnato al Regno di Spagna, conformemente all'allegato II di tale decisione, che corrisponde ai fondi della valutazione dello stato di salute.
- 27 I fondi della valutazione dello stato di salute e i fondi del piano di ripresa, assegnati al Regno di Spagna, ammontavano quindi a EUR 574 396 000. Di tale importo, EUR 70 709 037 sono stati assegnati all'organismo pagatore della comunità autonoma dell'Estremadura (in prosieguo: l'«Estremadura»).
- 28 Le autorità spagnole hanno chiesto alla Commissione la revisione del programma di sviluppo rurale per quanto concerne l'Estremadura per tener conto dell'assegnazione al Regno di Spagna dei fondi del piano di ripresa e dei fondi della valutazione dello stato di salute (in prosieguo, congiuntamente: i «fondi supplementari»).
- 29 Con decisione C(2010) 1729, del 18 marzo 2010, la Commissione ha approvato la revisione del programma di sviluppo rurale, per quanto riguarda l'Estremadura, per il periodo 2007-2013, che tiene conto dell'assegnazione dei fondi supplementari (in prosieguo: la «prima decisione recante approvazione della revisione del programma»).
- 30 L'allegato della decisione C(2010) 1729 conteneva una tabella che presentava il contributo del FEASR, ripartito per anno, per il periodo 2007-2013. Tale tabella prevedeva quanto segue:
- un importo complessivo di EUR 878 066 742 corrispondente al contributo del FEASR per l'Estremadura, suddiviso in:
 - un importo specifico di EUR 70 709 037, ripartito sugli anni 2009-2013, corrispondente ai fondi supplementari di cui all'articolo 69, paragrafo 5 bis, del regolamento n. 1698/2005;
 - un importo residuo di EUR 807 357 705 corrispondente alla dotazione per regioni che beneficiano dell'obiettivo di convergenza.
- 31 Il 29 maggio 2013, la Commissione ha proceduto al disimpegno automatico dell'impegno di bilancio per un importo di EUR 57 963 282 nell'ambito della procedura di cui all'articolo 29 del regolamento n. 1290/2005. Infatti, la parte dell'impegno di bilancio per l'anno 2010 utilizzata per un pagamento o oggetto di una dichiarazione di spesa rispondente alle condizioni previste a titolo di spese sostenute entro il 31 dicembre 2012 («regola n+2») era risultato inferiore all'impegno di bilancio previsto per il 2010 e la differenza ammontava a EUR 57 963 282. Di conseguenza, a norma dell'articolo 29, paragrafo 7, del suddetto regolamento nonché all'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento n. 1698/2005, le autorità spagnole hanno presentato un piano di finanziamento riveduto del programma di sviluppo rurale relativo all'Estremadura.

- 32 Con decisione C(2013) 9347 final, del 17 dicembre 2013, la Commissione ha approvato la revisione del programma di sviluppo rurale relativo all'Estremadura per il periodo 2007-2013, la quale teneva conto, in particolare, dell'importo oggetto del disimpegno automatico da parte della stessa (in prosieguo: la «seconda decisione recante approvazione della revisione del programma»).
- 33 L'allegato della decisione C(2013) 9347 final conteneva segnatamente una tabella che presentava il contributo del FEASR, ripartito per anno, per il periodo 2007-2013. Tale tabella prevedeva:
- un importo complessivo di EUR 828 279 953, corrispondente al contributo del FEASR per l'Estremadura, suddiviso in:
 - un importo specifico di EUR 64 496 589, ripartito sugli anni 2009-2013, corrispondente ai fondi supplementari di cui all'articolo 69, paragrafo 5 bis, del regolamento n. 1698/2005;
 - un importo residuo di EUR 763 783 364 corrispondente alla dotazione per le regioni che beneficiano dell'obiettivo di convergenza.
- 34 Il 16 e 17 novembre 2015 si è svolto un seminario in cui gli esperti della Commissione hanno fornito agli Stati membri orientamenti, adottati con decisione C(2015) 1399 final della Commissione, del 5 marzo 2015, sulla chiusura dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013 (in prosieguo: gli «orientamenti») nonché talune istruzioni sul metodo che detta istituzione intendeva seguire per effettuare il calcolo di cui all'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005.
- 35 In previsione della chiusura del programma di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, l'Estremadura ha presentato i conti annuali dell'ultimo esercizio di attuazione del programma, vale a dire per il periodo compreso tra il 16 ottobre 2014 e il 31 dicembre 2015 (in prosieguo: l'«ultimo esercizio»), in vista della successiva liquidazione dei conti da parte della Commissione.
- 36 Nell'allegato 6 dei conti annuali dell'ultimo esercizio presentati dall'Estremadura figurava una tabella contenente gli importi che permettono di effettuare il calcolo di cui all'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005. Nella colonna di sinistra figuravano gli importi iniziali previsti a titolo di contributo del FEASR. Le autorità spagnole hanno indicato che, sul totale previsto di EUR 828 279 952 di finanziamento a titolo del FEASR, un importo di EUR 64 496 589 risultava dalla somma dei fondi del piano di ripresa e dei fondi della valutazione dello stato di salute e un importo di EUR 763 783 363 corrispondeva agli «altri fondi». Nella colonna di destra figuravano gli importi delle spese dichiarate da dette autorità. Veniva indicato che, su un importo totale di EUR 819 397 233,37 di spese dichiarate, un importo di EUR 56 765 681,26 era stato speso per le operazioni connesse alle nuove sfide e un importo di EUR 762 631 552,11 era stato destinato ad «altre spese».
- 37 Con lettera del 26 settembre 2016 trasmessa alle autorità spagnole, la Commissione ha comunicato la liquidazione dei conti dell'ultimo esercizio del programma di sviluppo rurale 2007-2013 relativo all'Estremadura. Essa ha indicato di procedere ad una detrazione di un importo di EUR 5 060 636,11 ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005 nonché ad una detrazione di un importo di EUR 304 046,41 a causa dell'adeguamento delle soglie agli assi del programma attuato. L'Estremadura ha poi presentato una relazione alla Commissione nella quale essa ha esposto le sue osservazioni su detta lettera e ha richiesto lo svolgimento di una riunione bilaterale informale.
- 38 Il 30 novembre 2016, la Commissione ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2016/2113, sulla liquidazione dei conti degli organismi pagatori degli Stati membri relativi alle spese finanziate dal FEASR nell'ultimo esercizio di attuazione (16 ottobre 2014 – 31 dicembre 2015) del periodo di programmazione 2007-2013 (GU 2016, L 327, pag. 79, in prosieguo: la «decisione impugnata»). Tale decisione si fonda sull'articolo 51 del regolamento n. 1306/2013. Dall'articolo 1 della decisione di cui

trattasi emerge che i conti dell'ultimo esercizio di attuazione del suddetto periodo di programmazione sono liquidati per gli organismi pagatori elencati nell'allegato I della stessa decisione. Il programma di sviluppo rurale relativo all'Estremadura figura in tale elenco.

- 39 Dalla tabella di cui all'allegato I della decisione impugnata risulta che la Commissione ha ritenuto che l'importo di EUR 5 364 682,52, qualificato come «non riutilizzabile», dovesse essere detratto dal saldo finale da pagare all'Estremadura a titolo del FEASR alla chiusura del programma di sviluppo rurale 2007-2013. In fondo a tale tabella viene chiarito che detto importo corrisponde a «massimali e detrazioni ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005».
- 40 Il 31 gennaio 2017, si è svolta a Bruxelles (Belgio) una riunione informale tra i rappresentanti della Commissione e del Regno di Spagna. Il verbale di tale riunione è stato trasmesso al Regno di Spagna il 24 febbraio 2017.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 41 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 13 febbraio 2017, il Regno di Spagna ha proposto il presente ricorso.
- 42 Essendo stata modificata la composizione delle sezioni del Tribunale, in applicazione dell'articolo 27, paragrafo 5, del regolamento di procedura del Tribunale, la presente causa è stata riassegnata all'Ottava Sezione.
- 43 Il Regno di Spagna chiede che il Tribunale voglia:
- annullare parzialmente, per quanto riguarda l'Estremadura, la decisione impugnata nella parte in cui essa prevede il non-rimborso di un importo di EUR 5 364 682,52;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 44 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto infondato;
 - condannare il Regno di Spagna alle spese.

In diritto

- 45 A sostegno del ricorso, il Regno di Spagna deduce due motivi. Il primo motivo, dedotto in via principale, verte sulla violazione dell'articolo 69, del regolamento n. 1698/2005. Il secondo motivo verte sulla violazione, da parte della Commissione, del suo potere discrezionale nonché sulla violazione del principio del legittimo affidamento.

Sul primo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 69 del regolamento n. 1698/2005

Osservazioni preliminari

- 46 Occorre rilevare che il ricorso è diretto all'annullamento di una decisione di liquidazione dei conti dell'ultimo esercizio relativo all'Estremadura, nell'ambito della chiusura del programma riguardante tale organismo pagatore per il periodo di programmazione 2007-2013.

- 47 Secondo il punto 5.1 degli orientamenti, l'ultima decisione di liquidazione dei conti prima della chiusura determina gli importi delle spese effettuate nel corso dell'ultimo esercizio che devono essere riconosciute come imputabili al FEASR sulla base, segnatamente, dei conti annuali.
- 48 A tal riguardo, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, la Commissione non ha il diritto di impegnare, nella gestione della politica agricola comune, fondi che non siano in regola con le norme che disciplinano l'organizzazione comune dei mercati in questione e che questa norma è di applicazione generale (sentenze del 9 giugno 2005, Spagna/Commissione, C-287/02, EU:C:2005:368, punto 34; del 28 marzo 2007, Spagna/Commissione, T-220/04, non pubblicata, EU:T:2007:97, punto 162, e dell'8 ottobre 2015, Italia/Commissione, T-358/13, EU:T:2015:773, punto 68).
- 49 A norma dell'articolo 33 del regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento n. 1306/2013 per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza (GU 2014, L 255, pag. 59), la «decisione della Commissione sulla liquidazione contabile di cui all'articolo 51 del regolamento (UE) n. 1306/2013 determina l'ammontare delle spese effettuate in ciascuno Stato membro durante l'esercizio finanziario in questione, che sono riconosciute imputabili ai fondi sulla base dei conti [annuali]». Ne consegue che la Commissione procede inevitabilmente a una valutazione degli importi non riconosciuti (v., in tal senso, per quanto riguarda la liquidazione dei conti nell'ambito dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 2245/1999, sentenza del 9 giugno 2005, Spagna/Commissione, C-287/02, EU:C:2005:368, punto 51).
- 50 In vista della chiusura del programma di sviluppo rurale relativo all'Estremadura, la Commissione ha effettuato il calcolo previsto dall'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005 e ha concluso che il saldo corrispondente da rimborsare al bilancio dell'Unione, ai sensi della disposizione di cui trattasi, ammontava a EUR 5 060 636,11 per quanto riguarda detto programma. Di conseguenza, essa ha detratto tale importo dal saldo finale da pagare al suddetto organismo pagatore, come emerge dalla lettera del 26 settembre 2016 (v. punto 37 supra). Tale importo faceva parte dell'importo di EUR 5 364 682,52 che la Commissione ha qualificato come «non riutilizzabile» nell'ambito della liquidazione dei conti dell'ultimo esercizio di tale organismo pagatore, come emerge dalla decisione impugnata.
- 51 Al riguardo, occorre rilevare, al pari della Commissione, che il Regno di Spagna non formula alcun argomento diretto a contestare la detrazione dal saldo finale, da pagare all'Estremadura, di un importo di EUR 304 046,41 corrispondente all'adeguamento delle soglie quale indicato alla seconda riga della tabella di cui all'allegato I della lettera del 26 settembre 2016.
- 52 Pertanto, per quanto riguarda l'importo di EUR 5 364 682,52, qualificato come «non riutilizzabile» nella decisione impugnata, solo l'importo di EUR 5 060 636,11, risultante dal calcolo effettuato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005, è realmente contestato dal Regno di Spagna.

Sulla fondatezza del calcolo effettuato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005

- 53 Il Regno di Spagna sostiene che la Commissione ha violato l'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005. L'applicazione di tale disposizione richiederebbe che siano soddisfatte due condizioni, ossia, da un lato, un sottoutilizzo dei fondi supplementari previsti per le operazioni connesse alle nuove sfide e, dall'altro, un superamento del totale degli stanziamenti disponibili per operazioni diverse da quelle previste per le nuove sfide. Orbene, nessuna di queste due condizioni sarebbe soddisfatta nella fattispecie.

- 54 In particolare, il Regno di Spagna fa valere che il totale degli stanziamenti disponibili per operazioni diverse da quelle previste per le nuove sfide non è stato superato, dal momento che un importo di EUR 762 milioni, non contestato dalla Commissione, sarebbe stato speso per queste altre operazioni, il che sarebbe inferiore all'importo degli impegni di bilancio previsti, pari a EUR 763 milioni.
- 55 Ricordando che il programma di sviluppo rurale relativo all'Estremadura è stato modificato due volte per tener conto, anzitutto, dell'assegnazione di fondi supplementari destinati alle operazioni connesse alle nuove sfide (prima decisione recante approvazione della revisione del programma) e, successivamente, del disimpegno automatico di un determinato importo dell'impegno di bilancio per l'anno 2010 (seconda decisione recante approvazione della revisione del programma), il Regno di Spagna sostiene che l'Estremadura poteva tener conto, per i suoi calcoli, nell'ambito del protocollo di chiusura del suddetto programma, degli importi quali approvati dalla Commissione in quest'ultima decisione. Pertanto, l'Estremadura avrebbe potuto tener conto, come impegni di bilancio iniziali, di un importo di EUR 64 milioni corrispondenti ai fondi supplementari, ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 5 bis, del regolamento n. 1698/2005, destinati alle nuove sfide e di un importo di EUR 763 milioni corrispondente ai fondi destinati a operazioni diverse da quelle previste per queste nuove sfide.
- 56 La Commissione contesta tutti gli argomenti esposti.
- 57 In particolare, per quanto riguarda il calcolo effettuato a norma dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005, la Commissione dichiara di aver preso in considerazione l'importo iniziale di EUR 70 709 037 a titolo del finanziamento da parte dei fondi supplementari, quale risulta dalla prima decisione recante approvazione della revisione del programma.
- 58 La Commissione precisa di aver accertato che l'importo delle spese dichiarate per le operazioni connesse alle nuove sfide, quale emerge dai conti annuali forniti dall'Estremadura, ammontava a EUR 56 765 681,26, il che era inferiore di EUR 13 943 355,74 all'importo iniziale di EUR 70 709 037 a titolo dei fondi supplementari.
- 59 La Commissione aggiunge di aver accertato che la sotto-esecuzione del programma in questione nel suo complesso ammontava a EUR 8 882 719,63, corrispondente alla differenza tra l'importo previsto per il contributo totale del FEASR al programma di EUR 828 279 953 indicato nella seconda decisione recante approvazione della revisione del programma, dopo il disimpegno automatico, e l'importo effettivamente speso, ossia EUR 819 397 233,37, quale emerge dai conti annuali forniti dall'Estremadura.
- 60 Infine, la Commissione conclude che l'Estremadura aveva speso, a favore di operazioni distinte da quelle connesse alle nuove sfide, l'importo di EUR 5 060 636,11, che rappresenta la differenza fra l'importo di EUR 13 943 355,74, corrispondente al sottoutilizzo degli importi previsti a favore delle operazioni riguardanti le nuove sfide, e l'importo di EUR 8 882 719,63, corrispondente alla sottoesecuzione del programma in questione nel suo complesso. Detto importo di EUR 5 060 636,11 doveva dunque essere rimborsato al bilancio dell'Unione europea e, di conseguenza, detratto dal saldo finale da pagare all'Estremadura.
- 61 È giocoforza constatare che le parti sono in disaccordo circa gli importi previsti a titolo del contributo finanziario del FEASR per il programma di sviluppo rurale relativo all'Estremadura, di cui occorre tener conto per effettuare il calcolo di cui all'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005, i quali sono stati riveduti a seguito della procedura di disimpegno automatico intervenuta nel corso dell'attuazione del suddetto programma. Infatti, il Regno di Spagna fa valere che la Commissione doveva basarsi sugli importi risultanti dalla seconda decisione recante approvazione della revisione del programma, mentre tale istituzione si è basata sull'importo risultante dalla prima decisione recante

approvazione della revisione del programma per quanto riguarda i fondi supplementari e sull'importo risultante dalla seconda decisione recante approvazione della revisione del programma per quanto attiene al contributo totale del FEASR.

- 62 È quindi necessario determinare gli importi di cui la Commissione doveva tener conto per effettuare il calcolo di cui all'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005, prima di verificare se detta istituzione abbia commesso errori nel calcolo effettuato.

– Sugli importi presi in considerazione dalla Commissione per effettuare il calcolo

- 63 Si deve anzitutto notare che gli orientamenti non forniscono alcuna indicazione rilevante per quanto riguarda gli importi da prendere in considerazione per effettuare il calcolo di cui all'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005. Infatti, sebbene essi contengano spiegazioni su detto calcolo e prevedano la possibilità di un rimborso sulla base di tale disposizione alla chiusura del programma, esse non menzionano l'ipotesi in cui un disimpegno automatico di una parte degli impegni di bilancio abbia comportato la revisione degli importi del contributo del FEASR.
- 64 Occorre poi ricordare che, ai sensi del paragrafo 5 ter dell'articolo 69 del regolamento n. 1698/2005, se l'importo dell'aiuto dell'Unione effettivamente speso a favore delle operazioni connesse alle nuove sfide risulta inferiore al totale degli importi di cui al paragrafo 5 bis di tale articolo, lo Stato membro rimborsa il saldo corrispondente al bilancio dell'Unione fino a concorrenza dell'importo corrispondente al superamento del totale degli stanziamenti disponibili per operazioni diverse da quelle connesse alle nuove sfide.
- 65 Il rimborso al bilancio dell'Unione da parte dell'organismo pagatore a norma dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005 poggia dunque sull'esistenza di due premesse.
- 66 In primo luogo, l'importo delle spese effettuate a favore delle operazioni connesse alle nuove sfide deve essere inferiore al totale degli importi di cui al paragrafo 5 bis dell'articolo 69 del regolamento n. 1698/2005. Tale paragrafo menziona gli importi di cui al paragrafo 2 bis del suddetto articolo, corrispondenti, da un lato, ai fondi del piano di ripresa, quali fissati per il Regno di Spagna dalla decisione 2009/545 (v. punto 23 supra) e, dall'altro, ai fondi della valutazione dello stato di salute derivanti dall'applicazione di determinate disposizioni del regolamento n. 73/2009 quali fissati per il Regno di Spagna dalla decisione 2009/444 (v. punto 26 supra).
- 67 In secondo luogo, deve essere rilevato un superamento del «totale degli stanziamenti disponibili per operazioni diverse» da quelle connesse alle nuove sfide. L'uso dell'espressione «totale degli stanziamenti disponibili per operazioni diverse» induce a ritenere che si tratti di tutti gli importi che non sono riservati alle operazioni connesse alle nuove sfide e, quindi, dell'insieme degli stanziamenti ad esclusione dei fondi supplementari. D'altronde, le parti concordano sul fatto che, per ottenere l'importo totale degli stanziamenti disponibili, occorre detrarre l'importo dei fondi supplementari dall'importo totale del contributo finanziario del FEASR previsto.
- 68 Infine, occorre ricordare il contesto in cui si inserisce il calcolo previsto all'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005 nonché esaminarne il meccanismo e la finalità.
- 69 Secondo i preamboli dei regolamenti nn. 73/2009, 74/2009 e 473/2009, il ruolo del sostegno allo sviluppo rurale doveva essere rafforzato per permettere all'agricoltura europea di affrontare nuove sfide, come il cambiamento climatico, la gestione sostenibile delle risorse idriche o la tutela della biodiversità.

- 70 Sono state elencate nuove sfide (v. punti 15 e 17 supra), per il cui perseguimento gli Stati membri dovevano realizzare determinati tipi di operazioni nell'ambito dei loro programmi di sviluppo rurale e sono stati loro assegnati fondi supplementari.
- 71 A tale riguardo, occorre rilevare che la messa a disposizione dei fondi supplementari è stata accompagnata da un obbligo per gli Stati membri inerente al loro uso. Tale obbligo si rinviene nell'articolo 69, paragrafo 5 bis, del regolamento n. 1698/2005, al quale rinvia indirettamente l'articolo 69, paragrafo 5 ter, di detto regolamento. Infatti, l'articolo 69, paragrafo 5 bis, primo e quarto comma, di tale regolamento dispone, in sostanza, che gli Stati membri spendono gli importi generati dai fondi della valutazione dello stato di salute e dai fondi del piano di ripresa esclusivamente a favore dei tipi di operazioni connessi alle nuove sfide.
- 72 Orbene, l'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005, nel disporre il rimborso al bilancio dell'Unione, presuppone che siano accertate le due premesse di cui ai precedenti punti da 65 a 67, vale a dire un sottoutilizzo degli importi previsti per la realizzazione di operazioni connesse alle nuove sfide e un superamento del totale degli stanziamenti disponibili per le altre operazioni. Come sottolineato dalla Commissione, un sottoutilizzo dei fondi supplementari previsti per le nuove sfide non è pertanto irregolare fintantoché gli stanziamenti disponibili per operazioni diverse da quelle previste per le nuove sfide non siano superati. Un rimborso al bilancio dell'Unione risulta necessario solo quando gli importi spesi superano gli stanziamenti disponibili per le altre operazioni.
- 73 Infatti, gli importi risultanti dal superamento del «totale degli stanziamenti disponibili per operazioni diverse» da quelle connesse alle nuove sfide non possono essere accettati come spese a titolo dei fondi supplementari non utilizzati, in quanto non hanno finanziato i tipi di operazioni connessi alle summenzionate nuove sfide espressamente previste dal regolamento n. 1698/2005.
- 74 Di conseguenza, la finalità dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005 è di evitare che i fondi supplementari vengano utilizzati per operazioni diverse da quelle connesse alle nuove sfide.
- 75 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare se, nel caso di specie, la Commissione potesse, senza incorrere in errore, tener conto degli importi da essa indicati al fine di effettuare il calcolo di cui all'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005.
- 76 Infatti, in primo luogo, è a buon diritto che la Commissione ha tenuto conto, a titolo dei fondi supplementari, dell'importo quale previsto inizialmente a favore delle operazioni connesse alle nuove sfide e indicato nella prima decisione recante approvazione della revisione del programma, ossia l'importo di EUR 70 709 037.
- 77 Tale conclusione è fondata sul tenore letterale dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005, in quanto l'espressione «totale degli importi di cui al paragrafo 5 bis» tende a designare il totale degli importi dei fondi supplementari generati inizialmente per finanziare le operazioni connesse alle nuove sfide. Tale importo è quello stabilito nella prima decisione recante approvazione della revisione del programma relativo all'Estremadura, che rivede proprio tale programma per tenere conto della concessione dei fondi supplementari assegnati al Regno di Spagna dalle decisioni 2009/444 e 2009/545.
- 78 Inoltre, occorre rilevare che i fondi supplementari, la cui concessione è stata prevista per promuovere l'attuazione di alcuni tipi di operazioni nel periodo 2007-2013, non possono essere ridotti dalla procedura del disimpegno automatico di un impegno di bilancio non speso entro l'anno 2010. Come sostiene la Commissione, la procedura di disimpegno automatico non poteva produrre l'effetto di esonerare il Regno di Spagna dal suo obbligo di utilizzare tutti gli stanziamenti previsti nell'ambito dei fondi supplementari a favore di operazioni connesse alle nuove sfide, ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 5 bis, del regolamento n. 1698/2005.

- 79 A tal proposito, occorre distinguere, da un lato, la procedura di disimpegno automatico e, dall'altro, la procedura che la Commissione deve seguire in conformità dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005 nell'ambito della liquidazione dei conti dell'ultimo esercizio in vista della chiusura del programma.
- 80 Infatti, da un lato, dal considerando 22 del regolamento n. 1290/2005 emerge che la norma relativa al disimpegno automatico è stata elaborata per contribuire all'accelerazione dell'attuazione dei programmi e alla sana gestione finanziaria. Pertanto, la Commissione è legittimata, per effetto dell'articolo 29 del medesimo regolamento, a disimpegnare automaticamente la quota di un impegno di bilancio per un programma di sviluppo rurale che non è stata utilizzata per il pagamento del prefinanziamento o per pagamenti intermedi, o per la quale non è stata presentata nessuna corretta dichiarazione delle spese entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio (sentenza dell'8 ottobre 2015, Italia/Commissione, T-358/13, EU:T:2015:773, punto 77).
- 81 D'altro lato, dall'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005 emerge che un rimborso al bilancio dell'Unione è necessario nell'ambito della verifica, alla chiusura del programma, del rispetto dell'obbligo di utilizzo esclusivo dei fondi riservati ad un tipo specifico di operazioni, quando invece gli organismi pagatori hanno già speso i fondi presso i beneficiari.
- 82 Pertanto, sebbene le due procedure di cui al precedente punto 79 comportino l'esclusione di un importo dal finanziamento dell'Unione, va rilevato che, nell'ambito della procedura di disimpegno automatico, la quota dell'impegno di bilancio è ridotta automaticamente al momento «n+2» in quanto non è stata spesa, mentre, nell'ambito del calcolo effettuato a norma dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005, lo Stato membro deve rimborsare al bilancio dell'Unione un determinato importo calcolato sulla base delle spese «effettivamente sostenute» fino all'ultimo giorno di ammissibilità delle spese.
- 83 Orbene, è sufficiente constatare che, indipendentemente dall'impossibilità, evocata dal Regno di Spagna, di modificare gli importi programmati a favore di un altro programma regionale, la riduzione dei fondi supplementari per l'Estremadura a seguito della procedura di disimpegno automatico, quale risulta dalla tabella contenuta nell'allegato della seconda decisione recante approvazione della revisione del programma, ha comportato che, alla chiusura del programma, gli importi spesi per le operazioni attinenti ai fondi supplementari non corrispondessero più alle dotazioni inizialmente previste per tale Stato membro, contrariamente alle disposizioni pertinenti del regolamento n. 1698/2005.
- 84 In secondo luogo, per quanto riguarda l'importo «totale degli stanziamenti disponibili per operazioni diverse» da quelle connesse alle nuove sfide, calcolato detraendo l'importo dei fondi supplementari dall'importo totale del contributo finanziario del FEASR (v. punto 67 supra), è parimenti a giusto titolo che, per l'importo totale del contributo del FEASR, la Commissione ha tenuto conto dell'importo indicato nella seconda decisione recante approvazione della revisione del programma, dopo la procedura di disimpegno automatico.
- 85 Infatti, come ricordato al precedente punto 82, la procedura di disimpegno automatico ha comportato la liberazione degli impegni di bilancio non utilizzati per l'anno 2010, automaticamente, al momento «n+2», nei limiti in cui essi non sono stati utilizzati per un pagamento o non sono stati oggetto di una corretta dichiarazione delle spese. Ne consegue che, alla chiusura del programma, nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti dell'ultimo esercizio, sulla base delle spese effettivamente sostenute, era necessario che la Commissione tenesse conto dell'importo del contributo totale del FEASR ridotto dell'importo del disimpegno automatico.

- 86 Inoltre, l'articolo 2 della seconda decisione recante approvazione della revisione del programma precisa espressamente l'importo del contributo totale del FEASR da prendere in considerazione a seguito del disimpegno automatico, vale a dire EUR 828 279 953. Tale importo viene riportato nei conti annuali presentati dall'Estremadura e non è contestato dalle parti.
- 87 Di conseguenza, l'importo disponibile per le altre operazioni, ottenuto previa detrazione dell'importo di EUR 70 709 037 corrispondente ai fondi supplementari, dall'importo totale summenzionato di EUR 828 279 953, ammontava a EUR 757 570 916, come sottolineato dalla Commissione nella controreplica.
- 88 Non può essere accolta l'argomentazione del Regno di Spagna volta a sostenere che si doveva tener conto, ai fini del calcolo di cui all'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005, degli importi che figurano nella seconda decisione recante approvazione di revisione del programma.
- 89 A tal riguardo, si deve rilevare che, nella seconda decisione recante approvazione della revisione del programma, all'articolo 2, la Commissione rinvia all'allegato che riporta le tabelle relative al piano di finanziamento riveduto, presentato dalle autorità spagnole ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 7, del regolamento n. 1290/2005 nonché all'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento n. 1698/2005, il quale prevede, a seguito del disimpegno automatico, una riduzione tanto dei fondi supplementari quanto degli altri fondi disponibili a titolo del contributo finanziario del FEASR previsto (v. punto 33 supra). Orbene, come sostiene correttamente la Commissione, l'articolo 29, paragrafo 7, del regolamento n. 1290/2005, che stabilisce che, in caso di disimpegno automatico, la «partecipazione del FEASR al corrispondente programma» è ridotta «per l'anno considerato», non fa distinzione tra le fonti di finanziamento.
- 90 Certamente, gli importi in questione sono stati senz'altro approvati dalla Commissione nella seconda decisione recante approvazione della revisione del programma. Ai sensi dell'articolo 23, secondo comma, del regolamento n. 1290/2005, la decisione della Commissione che adotta ciascun programma di sviluppo rurale presentato dallo Stato membro vale come decisione di finanziamento e costituisce, in seguito alla sua notifica allo Stato membro interessato, un impegno giuridico.
- 91 Tuttavia, anche supponendo che l'articolo 23, secondo comma, del regolamento n. 1290/2005 riguardi anche le decisioni della Commissione recanti approvazione di una revisione di un programma di sviluppo rurale a seguito di un disimpegno automatico, occorre rilevare che, poiché il calcolo previsto dall'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005 viene effettuato dalla Commissione alla chiusura del programma, detta istituzione non poteva prevedere, al momento dell'approvazione del piano di finanziamento riveduto a seguito della procedura di disimpegno automatico, l'importo delle spese che sarebbero state effettivamente sostenute dall'Estremadura durante l'attuazione del programma di cui trattasi. Come afferma la Commissione, qualora l'Estremadura avesse infine speso per le operazioni connesse alle nuove sfide un importo quale indicato nel piano di finanziamento riveduto, inferiore all'importo iniziale assegnato a titolo di tali fondi, ma, d'altro canto, l'importo totale degli stanziamenti disponibili non fosse stato superato nell'ambito delle altre spese, non sarebbe stato necessario un rimborso ai sensi di quest'ultima disposizione.
- 92 Inoltre, occorre rilevare che l'approvazione, da parte della Commissione, di un piano di finanziamento riveduto, che prevede la ripartizione delle risorse a seguito di un disimpegno automatico per un programma di sviluppo rurale non conferisce al documento un valore giuridico superiore a quello di un regolamento (v., in tal senso, sentenze del 25 febbraio 2015, Polonia/Commissione, T-257/13, non pubblicata, EU:T:2015:111, punto 53, e del 3 dicembre 2015, Polonia/Commissione, T-367/13, non pubblicata, EU:T:2015:933, punto 44).

- 93 Di conseguenza, sia la Commissione che il Regno di Spagna erano tenuti al rispetto delle disposizioni contenute nel regolamento n. 1698/2005 e dell'obbligo, descritto al precedente punto 74, di evitare che le risorse messe a disposizione degli Stati membri per attuare alcune priorità siano utilizzate per finalità non previste da detto regolamento.
- 94 È quindi senza incorrere in errori che la Commissione ha considerato che un rimborso fosse necessario tenendo conto, per effettuare il calcolo previsto dall'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005, degli importi da essa indicati (v. punti da 57a 60 supra).

– Sul calcolo effettuato dalla Commissione

- 95 Dalle considerazioni che precedono risulta che l'importo del contributo totale del FEASR per l'Estremadura, di cui la Commissione doveva tener conto era di EUR 828 279 953. L'importo corrispondente ai fondi supplementari ammontava a EUR 70 709 037, come è stato rilevato al precedente punto 76, e l'importo corrispondente al totale degli stanziamenti disponibili per altri tipi di operazioni ammontava a EUR 757 570 916, come è stato rilevato al precedente punto 87. Dato che l'importo delle spese effettivamente sostenute a favore delle operazioni riguardanti le nuove sfide era di EUR 56 765 681,26 e che l'importo delle spese effettivamente sostenute a favore di operazioni diverse da quelle connesse alle nuove sfide era di EUR 762 631 552,11, come emerge dai conti annuali forniti dall'Estremadura, la Commissione ha constatato a buon diritto un sottoutilizzo dei fondi supplementari destinati alle operazioni riguardanti le nuove sfide unitamente ad un superamento del totale degli stanziamenti disponibili per le altre operazioni. La Commissione poteva quindi concludere per la necessità di un rimborso dell'importo corrispondente al superamento del totale degli stanziamenti disponibili, vale a dire un importo di EUR 5 060 636,11.
- 96 Di conseguenza, è a buon diritto che essa ha considerato che quest'ultimo importo doveva essere detratto dal saldo finale dell'impegno da pagare all'Estremadura alla chiusura del programma e che essa lo ha qualificato come «importo non riutilizzabile» in sede di liquidazione dei conti dell'ultimo esercizio.
- 97 Ne consegue che il primo motivo dev'essere respinto.

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione, da parte della Commissione, del suo potere discrezionale e sulla violazione del principio del legittimo affidamento

- 98 Il Regno di Spagna fa valere che la Commissione ha violato il potere discrezionale di cui disponeva e ha disatteso il principio del legittimo affidamento.
- 99 Il secondo motivo dedotto dal Regno di Spagna si basa, in sostanza, su due serie di argomenti che occorre esaminare in successione.

Sugli argomenti relativi al comportamento arbitrario della Commissione e all'incoerenza degli importi utilizzati per il calcolo effettuato

- 100 Il Regno di Spagna sostiene che, sebbene la Commissione disponga di un potere discrezionale nei settori che danno luogo a valutazioni economiche complesse, il giudice dell'Unione deve non solo verificare l'esattezza materiale degli elementi di prova addotti, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma anche controllare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione. Orbene, la Commissione avrebbe agito in modo arbitrario, in quanto avrebbe utilizzato dati incoerenti per il calcolo effettuato a norma dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005.

101 La Commissione contesta siffatti argomenti.

102 Dalle considerazioni esposte in sede di esame del primo motivo si evince che la Commissione ha tenuto conto a buon diritto degli importi da essa indicati. La circostanza che tali importi siano quelli previsti nella prima decisione recante approvazione della revisione del programma relativo al contributo del FEASR a titolo dei fondi supplementari e quelli previsti nella seconda decisione recante approvazione della revisione del programma relativo al contributo totale del FEASR non rende tali dati incoerenti per il calcolo di cui all'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005.

103 Inoltre, il metodo utilizzato nella fattispecie dalla Commissione per effettuare il calcolo di cui all'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005 è conforme tanto al tenore letterale quanto alle finalità di tale disposizione. Infatti, la Commissione non poteva accettare, in sede di liquidazione dei conti dell'ultimo esercizio, le spese effettuate in contrasto con l'obbligo di utilizzo esclusivo dei fondi supplementari a favore di operazioni riguardanti le nuove sfide.

104 Di conseguenza, poiché la Commissione era tenuta a rispettare le disposizioni del regolamento n. 1698/2005 per quanto riguarda il calcolo del rimborso a carico del Regno di Spagna e non disponeva di alcun potere discrezionale al riguardo, non può esserle validamente addebitato di aver agito in maniera arbitraria adottando la decisione impugnata.

Sugli argomenti relativi alla violazione del principio del legittimo affidamento

105 Il Regno di Spagna imputa alla Commissione di aver violato il principio del legittimo affidamento per aver modificato il criterio di calcolo pertinente. Esso si basa, a questo proposito, su una presentazione del comitato di coordinamento delle autorità di gestione effettuata il 4 maggio 2009 a Madrid, da cui emergerebbe che, in caso di disimpegno automatico, tutti gli importi disponibili sono ridotti, ivi compresi i fondi supplementari per le nuove sfide. L'Estremadura avrebbe quindi potuto, nell'ambito della seconda decisione recante approvazione della revisione del programma, detrarre una parte dell'importo del disimpegno automatico dai fondi supplementari. La Commissione avrebbe tuttavia modificato tale metodo di calcolo nel novembre 2015, ossia un mese prima della chiusura del programma, nell'ambito del gruppo di lavoro degli esperti (v. punto 34 supra), senza addurre alcuna giustificazione e senza lasciare alcun margine di manovra all'Estremadura. Il Regno di Spagna aggiunge che, fino al dicembre 2015, data di chiusura del programma, la Commissione non ha affatto indicato che avrebbe riesaminato gli importi menzionati nella seconda decisione recante approvazione della revisione del programma.

106 La Commissione contesta tali argomenti.

107 Per giurisprudenza costante, il diritto di avvalersi del principio del legittimo affidamento spetta ad ogni soggetto in capo al quale un'istituzione dell'Unione, fornendogli assicurazioni precise, abbia ingenerato fondate aspettative nei suoi confronti. Costituiscono assicurazioni siffatte, qualunque sia la forma in cui queste vengono comunicate, informazioni precise, incondizionate e concordanti. Per contro, nessuno può invocare una violazione di tale principio in assenza di siffatte assicurazioni precise (v. sentenza del 13 settembre 2017, Pappalardo e a./Commissione, C-350/16 P, EU:C:2017:672, punto 39 e la giurisprudenza ivi citata). È pacifico che tale principio può essere invocato anche da uno Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 22 aprile 2015, Polonia/Commissione, T-290/12, EU:T:2015:221, punto 57 e la giurisprudenza ivi citata).

108 Il Regno di Spagna basa le sue affermazioni su una presentazione del comitato di coordinamento delle autorità di gestione realizzata il 4 maggio 2009 a Madrid e figurante nell'allegato 13 del ricorso in formato PowerPoint nonché sulla seconda decisione recante approvazione della revisione del programma.

- 109 Orbene, in primo luogo, occorre rilevare che il Regno di Spagna non può trarre dalla suddetta presentazione una qualsivoglia assicurazione precisa, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 107, fornita dalla Commissione, riguardante gli importi da prendere in considerazione ai fini del calcolo effettuato a norma dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005.
- 110 Infatti, la presentazione in questione non ha fatto che fungere da supporto per una riunione con le autorità spagnole in previsione dell'inserimento nei regolamenti pertinenti delle disposizioni relative ai fondi supplementari, nonché delle modifiche che gli Stati membri dovevano apportare ai loro programmi di sviluppo rurale.
- 111 Inoltre, sebbene la presentazione in questione menzioni l'articolo 69, paragrafo 5 bis, del regolamento n. 1698/2005, non viene fatto alcun riferimento al calcolo da effettuare ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento in parola.
- 112 Contrariamente a quanto sostenuto dal Regno di Spagna, la presentazione in questione non fornisce neppure alcuna istruzione per quanto riguarda il tipo di fondi che può essere oggetto di un disimpegno automatico ai sensi dell'articolo 29 del regolamento n. 1290/2005.
- 113 In secondo luogo, il Regno di Spagna non può basarsi sulla seconda decisione recante approvazione della revisione del programma al fine di dedurne l'espressione di un metodo di calcolo utilizzato dalla Commissione.
- 114 Infatti, sebbene dalle tabelle allegate alla seconda decisione recante approvazione della revisione del programma emerga, a seguito del disimpegno automatico, una riduzione tanto dell'importo a titolo dei fondi supplementari quanto dell'importo a titolo dei fondi disponibili per operazioni diverse da quelle connesse alle nuove sfide, (vedi punto 33, supra) essi non possono tuttavia riflettere un'assicurazione precisa, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 107, da parte della Commissione sugli importi che essa avrebbe preso in considerazione ai fini del calcolo del rimborso da effettuare a norma dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005 alla chiusura del programma.
- 115 Inoltre, le tabelle in questione corrispondono al piano di finanziamento riveduto dalle autorità spagnole a seguito del disimpegno automatico e, sebbene quest'ultimo sia stato approvato dalla Commissione, la sua approvazione non pregiudicava l'importo delle spese che sarebbero state effettivamente sostenute dall'Estremadura, sulla cui base era necessario valutare, alla chiusura del programma, la necessità o meno di un rimborso ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005 (v. punto 91 supra).
- 116 D'altronde, come rilevato al precedente punto 92, la seconda decisione recante approvazione della revisione del programma non può essere dotata di un valore giuridico superiore a quello del regolamento applicabile nel caso di specie.
- 117 Infine, la Commissione sottolinea che indicazioni precise e coerenti sul metodo di calcolo a norma dell'articolo 69, paragrafo 5 ter, del regolamento n. 1698/2005 sono state senz'altro fornite agli Stati membri durante la riunione del gruppo di esperti (v. punto 34 supra), nell'ambito dei lavori di chiusura dei programmi. Inoltre, dal ricorso si evince che l'Estremadura e la Commissione hanno anche tenuto una corrispondenza, nel maggio 2016, nell'ambito della quale la Commissione ha spiegato il metodo di calcolo che essa intendeva seguire. Peraltro, sebbene gli orientamenti non menzionino l'incidenza di un disimpegno automatico di taluni impegni di bilancio nel corso del programma sul metodo di calcolo ai sensi della disposizione citata, resta nondimeno il fatto che essi menzionano già, al loro punto 5.2, la necessità di un rimborso in caso di sottoutilizzo degli importi riservati esclusivamente alle operazioni connesse alle nuove sfide, il che, ad ogni modo, è avvenuto per

l'Estremadura. Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dal Regno di Spagna, non si può ritenere che la Commissione non abbia illustrato il metodo che essa intendeva seguire per il calcolo da effettuare in forza di tale disposizione.

118 Alla luce di quanto precede, occorre constatare che la Commissione non ha violato il principio del legittimo affidamento.

119 Ne consegue che occorre respingere il secondo motivo e, pertanto, il ricorso nel suo complesso.

Sulle spese

120 A norma dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

121 Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno di Spagna, rimasto soccombente, deve essere condannato alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Ottava Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il Regno di Spagna è condannato alle spese.

Collins

Kancheva

De Baere

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 luglio 2018.

Firme