

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 16 dicembre 1999 *

Indice

I — Il contesto giuridico generale comune alle cause C-46/97 e C-243/97	I-5724
A — I regolamenti comunitari	I-5724
B — Le linee direttrici del documento n. VI/216/93	I-5726
C — La giurisprudenza della Corte	I-5727
I rispettivi doveri della Commissione e degli Stati membri in materia di liquidazione dei conti FEOG	I-5727
La natura del contenzioso sottoposto alla Corte	I-5728
II — Le domande connesse presentate nell'ambito delle cause C-46/97 e C-243/97	I-5728
A — Le rettifiche operate in relazione all'aiuto alla produzione di olio d'oliva ...	I-5728
1. La normativa comunitaria relativa al settore «olio d'oliva»	I-5728
2. I fatti	I-5732
3. I ricorsi	I-5736
4. Valutazione	I-5737
B — Le rettifiche operate in relazione all'abbandono definitivo di superfici viticole	I-5740
1. La normativa comunitaria relativa al settore «vino»	I-5740
2. I fatti	I-5743
3. I ricorsi	I-5743
4. Valutazione	I-5744
C — Le rettifiche operate per il superamento dei quantitativi massimi garantiti di tabacco	I-5746
1. La normativa comunitaria relativa al settore «tabacco»	I-5746
2. I fatti	I-5749
3. I ricorsi	I-5750
4. Valutazione	I-5754
III — La specifica domanda presentata nell'ambito della causa C-46/97	I-5760
A — La rettifica operata in relazione all'aiuto alla produzione di cotone	I-5760

* Lingua originale: il francese.

1. La normativa comunitaria relativa al settore «cotone»	I-5760
2. I fatti	I-5762
3. Il ricorso	I-5764
4. Valutazione	I-5766
IV — Le specifiche domande presentate nell'ambito della causa C-243/97	I-5767
A — La rettifica operata per il pagamento tardivo ai beneficiari degli aiuti alla produzione di olio d'oliva	I-5767
1. Le norme comunitarie pertinenti	I-5767
2. I fatti	I-5768
3. Il ricorso	I-5769
4. Valutazione	I-5769
B — La rettifica operata per l'esportazione di olio d'oliva dalla Grecia verso paesi terzi	I-5770
1. Le norme comunitarie pertinenti	I-5770
2. I fatti	I-5771
3. Il ricorso	I-5773
4. Valutazione	I-5773
C — Le rettifiche operate in relazione all'ammasso pubblico dei cereali e ai quantitativi mancanti di grano duro non dichiarati	I-5774
1. Le norme comunitarie pertinenti	I-5774
2. I fatti	I-5775
L'ammasso pubblico dei cereali	I-5775
I quantitativi mancanti di grano duro	I-5776
3. I ricorsi	I-5776
L'ammasso pubblico dei cereali	I-5776
I quantitativi mancanti di grano duro non dichiarati	I-5777
4. Valutazione	I-5777
I quantitativi mancanti di grano duro non dichiarati	I-5778
Conclusione	I-5779

1. Le presenti conclusioni riguardano due ricorsi diretti connessi, attenersi quando possibile alla terminologia processuale italiana presentati dalla Repubblica ellenica contro la Commissione delle Comunità

europee ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, primo comma, CE).

2. Nella prima causa (C-46/97), la Repubblica ellenica chiede l'annullamento parziale della decisione della Commissione 20 novembre 1996, 96/701/CE, che modifica la decisione 96/311/CE relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1992 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, nonché per talune spese dell'esercizio 1993¹, nella parte in cui dichiara non imputabili al FEAOG le somme di GRD 5 251 911 509 a titolo di aiuto alla produzione di olio d'oliva; di GRD 61 090 105 per l'abbandono definitivo di superfici viticole; di GRD 12 910 334 855 a titolo di aiuto alla produzione di cotone, e, infine, di GRD 3 916 884 473 per il superamento dei quantitativi massimi garantiti di tabacco.

tardivo ai beneficiari degli aiuti alla produzione di olio d'oliva; di GRD 2 031 347 293 e di GRD 2 413 383 890 a titolo di esportazione di olio d'oliva dalla Grecia verso paesi terzi; di GRD 2 002 118 984 per il superamento dei quantitativi massimi garantiti di tabacco; di GRD 246 543 179 per l'abbandono definitivo delle superfici viticole; di GRD 82 224 025, di GRD 54 471 120 e di GRD 97 597 184 a titolo di ammasso pubblico dei cereali, e infine, di GRD 1 531 502 946 per i quantitativi mancanti di grano duro.

3. Nella seconda causa (C-243/97), la Repubblica ellenica chiede l'annullamento parziale della decisione della Commissione 23 aprile 1997, 97/333/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1993 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia², nella parte in cui dichiara non imputabili al FEAOG le somme di GRD 10 007 973 085 a titolo di aiuto alla produzione di olio d'oliva; di GRD 1 322 433 341 per il pagamento

4. Si osservi che, salvo la domanda vertente sulla rettifica operata in relazione all'aiuto alla produzione di cotone, le domande della Repubblica ellenica nella causa C-46/97 sono identiche a quelle presentate nell'ambito della causa C-243/97, come lo sono i motivi e gli argomenti fatti valere dalle parti. Per contro, nella causa C-243/97, la Repubblica ellenica presenta domande specifiche che riguardano i settori «cereali» e «olio d'oliva».

5. Al fine di evitare inutili ripetizioni, propongo, previa preliminare esposizione del contesto giuridico generale comune alle cause C-46/97 e C-243/97, di esaminare congiuntamente i due ricorsi di annullamento nelle parti che li accomunano; successivamente, di esaminare i due ricorsi nelle parti che li distinguono.

1 — GU L 323, pag. 26.

2 — GU L 139, pag. 30.

I — Il contesto giuridico generale comune alle cause C-46/97 e C-243/97

A — I regolamenti comunitari

6. Il regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune³, dispone, ai suoi artt. 2 e 3, che la sezione «garanzia» del FEAOG finanzia direttamente le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi e gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli rispettivamente concessi alle imprese «secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli».

7. In forza dell'art. 4 del detto regolamento, la Commissione mette a disposizione degli Stati membri i fondi necessari affinché i servizi e gli organismi nazionali designati procedano, in conformità delle norme comunitarie e delle legislazioni nazionali, ai pagamenti di tali restituzioni ed interventi.

8. Ai sensi dell'art. 5, n. 2, lett. b), del regolamento n. 729/70, la Commissione, previa consultazione del Comitato del FEAOG, procede alla liquidazione, prima

della fine dell'anno successivo, in base ai conti annui corredati da documenti giustificativi necessari per la loro liquidazione, dei conti dei servizi e organismi degli Stati membri competenti a pagare le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi e gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli.

9. L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 stabilisce che gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, le misure necessarie per accertare se le operazioni del FEAOG siano reali e regolari, per prevenire e perseguire le irregolarità e per recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze.

10. Il suo art. 8, n. 2, precisa che, in mancanza di recupero totale, le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dalla Comunità, salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri. Le somme recuperate sono versate ai servizi o agli organismi pagatori e da questi detratte dalle spese finanziate dal FEAOG.

11. In conformità dell'art. 9, n. 1, del regolamento n. 729/70, gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione tutte le informazioni necessarie per il buon funzionamento del FEAOG e adottano tutte le misure atte ad agevolare i controlli che la Commissione ritenga utile intraprendere nel quadro della gestione del finanzia-

3 — GU L 94, pag. 13.

mento comunitario, comprese le verifiche in loco. Gli Stati membri comunicano alla Commissione le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative da essi adottate per l'applicazione degli atti comunitari inerenti alla politica agricola comune, in quanto questi atti comportino un'incidenza finanziaria per il FEAOG.

12. Secondo l'art. 9, n. 2, gli agenti incaricati dalla Commissione di compiere le verifiche in loco hanno accesso ai libri contabili e a tutti gli altri documenti inerenti alle spese finanziate dal FEAOG. A richiesta della Commissione e con l'accordo dello Stato membro interessato, le autorità competenti di detto Stato membro procedono a verifiche o indagini relative alle operazioni di cui al presente regolamento. Ad esse possono partecipare agenti della Commissione.

13. Il regolamento (CEE) della Commissione 26 luglio 1972, n. 1723, relativo alla liquidazione dei conti per quanto concerne il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia⁴, è volto a definire le modalità di trasmissione alla Commissione dei conti annui⁵.

14. Secondo l'art. 8, lett. a), di tale regolamento, la decisione relativa alla liquidazione dei conti comporta la determinazione dell'ammontare delle spese effettuate in ciascuno Stato membro durante l'anno in questione, riconosciute a carico del FEAOG, sezione garanzia.

15. Il regolamento (CEE) del Consiglio 4 marzo 1991, n. 595, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore e che abroga il regolamento (CEE) n. 283/72⁶, stabilisce, al suo art. 3, n. 1, che entro i due mesi successivi alla fine di ogni trimestre, gli Stati membri comunicano alla Commissione un elenco delle irregolarità che hanno formato oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario.

16. Ai sensi dell'art. 5, n. 1, di tale regolamento, entro i due mesi successivi alla fine di ogni trimestre, gli Stati membri informano la Commissione dei procedimenti avviati in seguito alle irregolarità comunicate in applicazione dell'articolo 3, nonché dei cambiamenti significativi intervenuti in detti procedimenti.

4 — GU L 186, pag. 1.

5 — Primo 'considerando'.

6 — GU L 67, pag. 11.

17. Il suo art. 5, n. 2, stabilisce che, qualora uno Stato membro ritenga che il recupero totale di una somma non possa essere effettuato o previsto, esso indica alla Commissione, nell'ambito di una comunicazione speciale, l'importo non recuperato e i motivi per cui tale somma è, a suo parere, a carico della Comunità o dello Stato membro. Tali indicazioni devono essere sufficientemente particolareggiate da consentire alla Commissione di prendere una decisione sull'imputazione delle conseguenze finanziarie a norma dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70.

18. Secondo l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 595/91, qualora ritenga che siano state commesse irregolarità in uno o più Stati membri, la Commissione ne informa lo Stato membro interessato, che effettua quanto prima un'indagine cui possono partecipare agenti della Commissione.

19. Ai sensi del suo art. 6, n. 2, lo Stato membro comunica quanto prima alla Commissione le risultanze dell'indagine. Qualora l'indagine riveli l'esistenza di un'irregolarità, lo Stato membro in questione deve informarne la Commissione nei termini previsti nel regolamento.

B — Le linee direttrici del documento n. VI/216/93

20. Le conseguenze finanziarie per la liquidazione dei conti FEOG, sezione garanzia, in caso di carenze nei controlli effettuati dagli Stati membri, sono state definite da un comitato interservizi della Commissione e figurano nel documento n. VI/216/93, del 1° giugno 1993 (in prosieguo: il «documento n. VI/216/93»). Tale documento definisce i criteri approvati dalla Commissione, e comunicati a tutti gli Stati membri in seno al comitato di gestione del FEOG, ove tali criteri hanno ricevuto favorevole accoglienza. Detti criteri prevedono tre categorie di rettifica forfettaria:

— il 2% della spesa, nel caso in cui le insufficienze siano limitate ad aspetti di minore importanza del sistema di controllo o all'esecuzione di controlli non essenziali per garantire la regolarità della spesa, in modo da poter ragionevolmente concludere che il rischio di perdite per il FEOG sia stato di portata minore;

— il 5% della spesa, nel caso in cui le insufficienze riguardino elementi importanti del sistema di controllo o l'esecuzione di controlli necessari per garantire la regolarità della spesa, in modo da poter ragionevolmente concludere che il rischio di perdite per il FEOG sia stato significativo;

— il 10% della spesa, nel caso in cui le insufficienze riguardino la totalità o elementi fondamentali del sistema di controllo o l'esecuzione di controlli essenziali per garantire la regolarità della spesa, in modo da poter ragionevolmente concludere che il rischio di ampie perdite per il FEAOG sia stato alto.

21. Il documento ricorda che è possibile rifiutare la totalità della spesa e che, pertanto, può ritenersi opportuna una rettifica maggiore in casi eccezionali.

C — *La giurisprudenza della Corte*

I rispettivi doveri della Commissione e degli Stati membri in materia di liquidazione dei conti FEAOG

22. Il FEAOG finanzia solo gli interventi effettuati in conformità delle norme comunitarie, nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli⁷.

23. Sebbene, in conformità dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, le autorità nazionali restino libere di scegliere le misure da esse ritenute appropriate per proteggere gli interessi finanziari della Comunità, «tale libertà non può in alcun modo pregiudicare la rapidità, la buona organizzazione e la completezza dei controlli e delle investigazioni imposti»⁸.

24. A questo proposito incombe alla Commissione l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli⁹. Pertanto, la Commissione è obbligata «a giustificare la decisione con cui rileva la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli istituiti dallo Stato membro interessato»¹⁰.

25. 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. A meno che esso non riesca a dimostrare che le constatazioni della Commissione sono inesatte, queste ultime costituiscono elementi

8 — Sentenza 5 ottobre 1999, causa C-240/97, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-6571, punto 37).

9 — V., segnatamente, le citate sentenze Italia/Commissione, punto 6, nonché le sentenze ivi citate o anche Spagna/Commissione, punto 38.

10 — Sentenza Italia/Commissione, citata, punto 6, e le sentenze ivi citate.

7 — Sentenze 10 novembre 1993, causa C-48/91, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-5611, punto 14), e 28 ottobre 1999, causa C-253/97, Italia/Commissione (Racc. pag. I-7529, punto 6).

che possono far sorgere fondati dubbi sull'istituzione di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo»¹¹.

26. «Ne consegue che, quando la Commissione nutre dubbi riguardo ad una transazione, che essa ritiene giustificati da elementi di fatto o da circostanze relative alle condizioni nelle quali tale transazione è avvenuta, essa è tenuta a non pagare le somme corrispondenti a tale transazione, salvo che lo Stato membro interessato produca elementi sufficienti a fugare tali dubbi»¹².

La natura del contenzioso sottoposto alla Corte

27. E' opportuno infine ricordare che, nell'ambito di un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato, la Corte deve unicamente accertare se i motivi del ricorso siano fondati. Non le spetta, in questo ambito, aumentare o ridurre le rettifiche che dovessero risultare inadeguate alla luce, in particolare, dei criteri indicati nel documento n. VI/216/93¹³.

II — Le domande connesse presentate nell'ambito delle cause C-46/97 e C-243/97

A — Le rettifiche operate in relazione all'aiuto alla produzione di olio d'oliva

1. La normativa comunitaria relativa al settore «olio d'oliva»

28. Il regolamento del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136/66/CEE¹⁴, come modificato dai regolamenti (CEE) del Consiglio 29 giugno 1978, n. 1562,¹⁵ e 19 luglio 1988, n. 2210¹⁶, ha istituito un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi.

29. Lo scopo dell'organizzazione del mercato dell'olio d'oliva è di «mantenere il livello di consumo di questo prodotto nella Comunità dinanzi alla concorrenza degli altri oli vegetali e di garantire ai produttori un equo reddito per la quantità di olio d'oliva effettivamente prodotta»¹⁷.

11 — Ibidem, punto 7.

12 — Sentenza Spagna/Commissione, citata, punto 39.

13 — V., per analogia, sentenza Italia/Commissione, citata, punto 8.

14 — GU 1966, 172, pag. 3025.

15 — GU L 185, pag. 1.

16 — GU L 197, pag. 1.

17 — Primo 'considerando' del regolamento n. 1562/78.

30. L'art. 5 del regolamento n. 136/66, come modificato dai regolamenti nn. 1562/78 e 2210/88, istituisce a tale scopo un regime d'aiuto alla produzione di olio d'oliva.

nite da ogni oleicoltore sulle quantità di olive triturate e le quantità di olio ottenute, da un lato, e sulle quantità di olive e di olio indicate nella prova di triturazione.

31. Il regolamento (CEE) del Consiglio 17 luglio 1984, n. 2261¹⁸, stabilisce le norme generali relative all'aiuto alla produzione e alle organizzazioni di produttori di olio d'oliva di cui al citato art. 5.

33. Ai sensi dell'art. 10, primo trattino, del regolamento n. 2261/84, come modificato dal regolamento n. 3500/90, le unioni di produttori²⁰ coordinano le attività delle organizzazioni che le compongono e vigilano a che tali attività siano conformi al regolamento, in particolare riguardo alle verifiche di cui all'art. 8, n. 1, citato.

32. Secondo l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 2261/84, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 3500/90¹⁹, prima di presentare la domanda di aiuto, ogni organizzazione di produttori verifica:

34. Secondo l'art. 14, n. 1, del regolamento n. 2261/84, ciascuno Stato membro produttore applica un regime di controlli per garantire che il prodotto per il quale è concesso l'aiuto possa beneficiarne.

— la conformità del fascicolo presentato da ciascun membro con gli obblighi di cui all'articolo 3, in particolare l'esistenza della prova della triturazione delle olive in un frantoio riconosciuto;

35. L'art. 14, n. 2, del regolamento n. 2261/84, come modificato dal regolamento n. 3500/90, stabilisce che gli Stati membri produttori verificano l'attività di ciascuna organizzazione di produttori e di ciascuna unione, in particolare le operazioni di controllo effettuate da tali organismi in virtù degli artt. 8, n. 1, e 10, primo trattino, dello stesso regolamento.

— per quanto riguarda gli oleicoltori la cui produzione media è di almeno 500 kg di olio d'oliva per campagna, la corrispondenza tra le indicazioni for-

20 — Secondo l'art. 9 del regolamento n. 2261/84, «un'unione (...) è composta di almeno dieci organizzazioni di produttori (...) o comprende un numero di organizzazioni rappresentanti almeno il 5% della produzione di olio d'oliva dello Stato membro interessato. Le organizzazioni di produttori componenti un'unione devono tuttavia provenire da varie regioni economiche».

18 — GU L 208, pag. 3.

19 — Del 27 novembre 1990 (GU L 338, pag. 3).

36. L'art. 14, n. 3 bis, del regolamento n. 2261/84, come modificato dal regolamento n. 3500/90, stabilisce che, ai fini del pagamento dell'aiuto agli oleicoltori la cui produzione media è di almeno 500 kg di olio d'oliva per campagna, gli Stati membri produttori controllano:

— l'esattezza delle dichiarazioni di coltura, sulla base di criteri da determinare;

— la corrispondenza tra la quantità di olio indicata nella domanda d'aiuto e quella risultante dalla contabilità di magazzino dei frantoi riconosciuti;

— la compatibilità tra la produzione di olive dichiarata da ogni oleicoltore come tritata presso un frantoio riconosciuto e i dati risultanti dalla sua dichiarazione di coltura, sulla base di criteri da determinare.

37. L'art. 14, n. 4, del regolamento n. 2261/84, come modificato dal regolamento n. 3500/90, afferma che, per quanto riguarda l'olio d'oliva prodotto dagli oleicoltori la cui produzione media è inferiore a

500 kg di olio d'oliva per campagna, il controllo deve permettere di verificare:

— l'esattezza delle dichiarazioni di coltura su base di criteri da determinare;

— l'esistenza della prova di triturazione delle olive in un frantoio riconosciuto.

38. Il regolamento (CEE) della Commissione 31 ottobre 1984, n. 3061, fissa le modalità d'applicazione del regime d'aiuto alla produzione di olio d'oliva²¹.

39. L'art. 10, n. 2, del regolamento n. 3061/84, come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 15 aprile 1991, n. 928²², precisa che gli Stati membri controllano sul posto una percentuale rappresentativa, da determinarsi, di olivicoltori. Qualora sia incaricata dei controlli un'agenzia di controllo, tale percentuale viene stabilita nel quadro del suo programma di attività. La percentuale varia a seconda che i dati di base dello schedario oleicolo siano o non siano disponibili nelle zone interessate. I controlli vanno effettuati in via prioritaria presso gli olivicoltori il cui potenziale produttivo abbia subito modifiche rilevanti.

21 — GU L 288, pag. 52.

22 — GU L 94, pag. 5.

40. L'art. 10, n. 3, del regolamento n. 3061/84, come modificato dal regolamento n. 928/91, stabilisce che, per controllare l'esattezza delle dichiarazioni di coltura di cui all'art. 14, nn. 3 bis e 4, del regolamento n. 2261/84, modificato dal regolamento n. 3500/90, gli Stati membri produttori prendono in considerazione, fra l'altro, i dati contenuti nello schedario oleicolo e negli schedari elettronici, gli elementi risultanti dai controlli in loco cui è stato sottoposto l'olivicoltore, le rese di olive e di olio stabilite per la zona in cui si trovano le aziende interessate.

41. Il regolamento (CEE) del Consiglio 21 gennaio 1975, n. 154, che istituisce uno schedario oleicolo negli Stati membri produttori di olio d'oliva²³, è volto a «ottenere i dati necessari (...) del potenziale produttivo di olive e di olio d'oliva nella Comunità, e [a] garantire un migliore funzionamento del regime comunitario degli aiuti per quest'ultimo prodotto (...)»²⁴.

42. L'art. 1, n. 1, di tale regolamento prevede che gli Stati membri produttori di olio d'oliva istituiscano uno schedario oleicolo che verte su tutte le aziende oleicole situate sul loro territorio.

43. Il regolamento (CEE) del Consiglio 22 dicembre 1980, n. 3453, che ha modificato il regolamento n. 154/75²⁵, ha imposto alla Repubblica ellenica di istituire tale schedario entro il 31 ottobre 1988.

44. Il regolamento (CEE) della Commissione 16 ottobre 1979, n. 2276, che stabilisce le modalità d'applicazione relative all'istituzione di uno schedario oleicolo negli Stati membri produttori di olio d'oliva²⁶, come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 2 marzo 1988, n. 586²⁷, prevede, al suo art. 6 ter, per gli Stati membri produttori che hanno aderito alla Comunità dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 2276/79, la facoltà di mettere a punto, mediante prove, la metodologia che più si adatta alla situazione dell'olivicoltura nel loro territorio, tenendo presente, in particolare, la metodologia prevista all'allegato I del detto regolamento²⁸. A tal fine gli Stati membri interessati trasmettono alla Commissione, per approvazione, un programma di prove entro il 31 dicembre 1988.

45. Al fine di dotare la Comunità di efficaci strumenti di controllo e di gestione del mercato oleicolo, è stata prevista, oltre allo

23 — GU L 360, pag. 15.

26 — GU L 262, pag. 11.

27 — GU L 57, pag. 18.

28 — I metodi che tale allegato propone consistono, in particolare, in operazioni preliminari che prevedono lo zonaggio delle regioni oleiche per definire le zone in cui l'olivicoltura presenta condizioni geopedologiche, morfologiche e agronomiche omogenee; l'organizzazione e la preparazione del complesso di operazioni di rilevamento aerofotografico e terrestre sulla base dell'applicabilità dei vari metodi analitici di censimento alle caratteristiche specifiche di ogni zona.

23 — GU L 19, pag. 1.

24 — Primo 'considerando'.

schedario oleicolo, la costituzione di uno schedario computerizzato²⁹.

46. L'art. 16, n. 1, del regolamento n. 2261/84 impone ad ogni Stato membro produttore di olio d'oliva di costituire e tenere aggiornati gli schedari permanenti computerizzati dei dati oleicoli.

47. Tali schedari contengono gli elementi necessari per facilitare le operazioni di controllo e la ricerca tempestiva delle irregolarità (art. 16, n. 2, del regolamento n. 2261/84).

48. L'art. 14, n. 5, del regolamento n. 2261/84 invita gli Stati membri ad utilizzare i dati raccolti negli schedari computerizzati ai fini dei controlli e delle verifiche previsti dal regolamento.

49. Gli Stati membri immettono nello schedario computerizzato i dati contenuti nello schedario oleicolo [art. 11, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 3061/84, come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 17 gennaio 1989, n. 98³⁰].

50. L'art. 11, n. 2, primo comma, del regolamento n. 3061/84, come modificato dal regolamento n. 98/89, prevede che l'intero complesso dello schedario computerizzato diventi operativo entro il 31 ottobre 1990. Inoltre, gli Stati membri utilizzano i dati per l'esecuzione dei controlli man mano che vengono costituiti schedari specifici.

2. I fatti

51. Gli specifici motivi delle irregolarità accertate dalla Commissione nei confronti della Repubblica ellenica sono stati riassunti, da una parte, nella relazione di sintesi n. VI/6355/95, del 27 marzo 1996, «relativo ai risultati dei controlli per la liquidazione dei conti FEOG, sezione garanzia, per l'esercizio 1992 e di talune spese dell'esercizio 1993» (in prosieguo: la «relazione di sintesi n. 1») ed in due supplementi datati 14 giugno e 23 settembre 1996, e, dall'altra, nella relazione di sintesi n. VI/5210/96, del 15 aprile 1997, «relativa ai risultati dei controlli per la liquidazione dei conti FEOG, sezione garanzia, per l'esercizio 1993» (in prosieguo: la «relazione di sintesi n. 2»).

52. Le relazioni di sintesi nn. 1 e 2 parlano di gravi carenze che riguardano gli elementi fondamentali del sistema di gestione e di controllo degli aiuti alla produzione di olio d'oliva e che, pertanto, giustificano le rettifiche forfetarie del 10% della spesa,

29 — Quindicesimo 'considerando' del regolamento n. 2261/84.

30 — GU L 14, pag. 14.

operate al momento della liquidazione dei conti degli esercizi finanziari 1992 e 1993.

controllo delle domande di aiuto alla produzione di olio d'oliva. Si constata quindi:

53. I principali gravami sollevati dalla Commissione riguardano la mancanza di uno schedario oleicolo e di uno schedario computerizzato utilizzabili (in particolare, per l'impiego di programmi non compatibili che non consentono la gestione di un unico archivio).

a) mancanza di direttive impartite ai controllori al fine di consentire loro di verificare i reali quantitativi di olio d'oliva prodotti rispetto ai quantitativi dichiarati;

54. Inoltre, i relazioni di sintesi nn. 1 e 2 descrivono in modo dettagliato l'inadeguatezza dei controlli alternativi a quelli previsti dai regolamenti comunitari istituiti dalle autorità elleniche [in prosieguo: il o i «controllo(i) alternativo(i)»]. Secondo la Commissione, tali controlli alternativi non consentono di combattere efficacemente i rischi di frode cui è esposto il FEAOG.

b) mancanza di comunicazione dell'esito dei controlli effettuati al Didagep, ente pagatore greco;

55. Così, nella relazione di sintesi n. 1, l'elenco delle insufficienze e carenze accertate nel sistema di controllo alternativo attuato dalla Repubblica ellenica è costituito da 18 punti che possono essere raggruppati in 4 categorie e riassunti come segue:

c) insufficienza del personale per garantire sia la gestione ordinaria delle domande di aiuto alla produzione di olio d'oliva che il controllo in loco della veridicità degli importi dichiarati dai richiedenti tali aiuti;

d) cumulo, vietato, delle funzioni di gestore e di controllore³¹;

1) Mancanza di coordinamento tra i servizi locali e nazionali competenti per quanto concerne sia la gestione che il

31 — In altri termini, il personale che accorda il finanziamento dopo aver verificato il contenuto dei fascicoli delle domande è lo stesso che controlla in loco la veridicità delle domande.

- e) mancata attuazione, da parte delle autorità nazionali, delle decisioni adottate dall'ente abilitato da queste ultime³².
 - c) la mancata rappresentatività dei produttori controllati;
 - d) la mancata utilizzazione delle informazioni relative ai controlli dei produttori e dei frantoi.
- 2) Comunicazione insufficiente tra le autorità nazionali e la Commissione. Vi si parla di mancata comunicazione alla Commissione dell'inesistenza di misure adottate dalle autorità elleniche al fine di attuare lo speciale sistema di controlli dei frantoi riconosciuti imposto dai regolamenti comunitari nonché delle ragioni di tale situazione.
- 3) Mancanza di rigore nei controlli materiali eseguiti dalle autorità elleniche e insufficienza di tali controlli. Viene quindi contestato alle competenti autorità elleniche:
- a) di non aver operato una classificazione dei piccoli e dei grandi produttori;
 - b) di non aver controllato i produttori che avevano dichiarato rendimenti anormali;
 - 4) Mancanza di strumenti di controllo efficaci. Oltre all'assenza di uno schedario oleicolo e di un catasto, la questione riguarda, in particolare, la totale mancanza di riferimenti alfanumerici che permettano di localizzare gli appezzamenti dichiarati e di evitare dichiarazioni multiple di una stessa parcella; l'incompatibilità dei programmi utilizzati che impedisce la gestione di un unico schedario.

56. In seguito a tali indagini eseguite su più anni, il FEOG ha inviato, il 12 febbraio 1995, un elenco di provvedimenti da adottare in materia di controllo delle produzioni da parte delle autorità elleniche. Tale elenco riassume le osservazioni, le raccomandazioni e le esigenze di miglioramento già comunicate alle autorità elleniche nelle usuali procedure di discussione, per l'esercizio 1992.

57. Il 13 luglio 1995, le autorità elleniche hanno informato il FEOG che erano state attuate nuove procedure che tenevano conto di tale elenco per la campagna 1995/1996.

32 — Le revoche dei riconoscimenti proposte dall'Agenzia di controllo dell'olio d'oliva, organismo posto sotto l'autorità del ministero dell'Agricoltura ellenico e composto da pubblici funzionari (in prosieguo: l'«Agenzia»), non hanno avuto seguito.

58. Per l'esercizio finanziario 1992, il FEAOG ha indicato che avrebbe mantenuto la proposta di rettifica finanziaria del 10% e ha precisato che la stessa poteva essere ridotta solo se risultava che il nuovo sistema attuato rispondeva in modo significativo alle esigenze di tutela dei fondi comunitari contro i rischi di irregolarità e di frodi.

59. La relazione di sintesi n. 2 indica che l'analisi dei vari documenti e delle informazioni forniti al FEAOG e le missioni compiute da quest'ultimo dal 20 al 24 maggio 1996 per l'esercizio 1993 e seguenti hanno soltanto confermato le inadeguatezze del sistema di gestione e di controllo alternativo.

60. Da una parte, venivano denunciate le stesse carenze già descritte nella relazione di sintesi n. 1. La relazione di sintesi n. 2 rilevava, in particolare, l'assenza di uno schedario oleicolo e di un catasto, la totale mancanza di riferimenti alfanumerici, d'incompatibilità tra i programmi utilizzati, la totale mancanza di utilizzazione delle informazioni relative al controllo dei produttori e dei frantoi.

61. Dall'altra, venivano accertate nuove carenze.

62. In tal senso, nonostante le campagne 1992/1993 e 1993/1994 siano stati anni di magri raccolti d'olive, le autorità elleniche competenti non hanno impartito alcuna istruzione ai controllori per consentire di individuare i produttori che abbiano ottenuto rendimenti anormali. Di conseguenza, risulta che tutte le domande di aiuto alla produzione sollecitate siano state accolte e pagate.

63. Allo stesso modo, le revoche delle autorizzazioni ai frantoi nei quali si erano accertate irregolarità, richieste dall'Agenzia, non hanno avuto seguito. Per quanto riguarda la campagna 1994/1995, su un totale di 134 proposte di revoca, solo 2 sono state attuate dal ministero dell'Agricoltura. Le autorità elleniche hanno addotto ragioni di ordine sociale o politico per giustificare la loro inosservanza delle proposte dell'Agenzia.

64. Infine, il nuovo approccio ai controlli, sia materiali che orientati, dei produttori, adottato dall'agenzia dal 1995 in seguito alle osservazioni del FEAOG, ha permesso di aggiornare la realtà delle frodi operate a danno della Comunità e ha dimostrato la rilevanza delle false dichiarazioni di alberi da parte dei produttori controllati. Nonostante sia stata fornita la dimostrazione dell'irregolarità delle spese così effettuate, il FEAOG ha constatato che i pochi miglioramenti operati nel lavoro dell'Agenzia non hanno condotto ad alcuna modifica significativa del sistema di controllo greco. Infatti, la Repubblica ellenica non solo non ha ritenuto utile attuare gli strumenti di controllo comunitario previsti dai regolamenti nn. 154/75 e 2261/84, modificati

(schedario oleicolo e schedario computerizzato unico), ma non ha nemmeno adottato efficaci misure alternative che permettessero di supplire a tali carenze. Il FEAOG ha quindi concluso che ogni sforzo dell'Agenzia era in definitiva ostacolato dall'immobilismo delle competenti autorità elleniche.

65. Il 3 giugno 1996, il FEAOG ha quindi avvisato le autorità elleniche che tale comportamento poteva causare gravi conseguenze finanziarie e ha ricordato che, in presenza di circostanze eccezionali, il rifiuto del pagamento della totalità delle spese sostenute da uno Stato membro poteva costituire una misura appropriata.

66. Tuttavia, il FEAOG ha proposto, per l'esercizio finanziario 1993, solo una rettifica forfettaria del 10% della spesa dichiarata dalla Repubblica ellenica, senza che quest'ultima abbia presentato ricorso all'organo di conciliazione sulla pratica.

3. I ricorsi

67. La Repubblica ellenica contesta le rettifiche del 10% imposte con le decisioni nn. 96/701 e 97/333 in relazione all'aiuto alla produzione di olio d'oliva e fa valere che la Commissione ha commesso errori nella valutazione dei fatti denunciati e ha

superato i limiti del suo potere discrezionale.

68. In primo luogo, sostiene che la Commissione si basa essenzialmente sull'assenza dello schedario oleicolo e dell'archivio computerizzato unico operativo, realtà che essa non contesta. Tuttavia ritiene che, poiché la Corte ha già disposto sanzioni per tali motivi³³, la Commissione non avrebbe dovuto imporre nuove rettifiche per gli esercizi finanziari 1992 e 1993 basandosi sugli stessi motivi.

69. In secondo luogo, sostiene di aver avvisato tempestivamente la Commissione dei motivi oggettivi che le impedivano di attuare gli strumenti di controllo comunitario previsti dai regolamenti citati e che, avendo collaborato lealmente con le autorità comunitarie, le rettifiche stabilite appaiono ingiustificate.

70. In terzo luogo, ritiene che il sistema di controllo alternativo garantisce la legittimità del versamento dei fondi comunitari. A tale scopo, precisa che la Commissione aveva annunciato fin dal 1996 che l'obbligo di istituire lo schedario oleicolo veniva rimesso in discussione e che, in conformità al nuovo orientamento, gli Stati membri dovevano procedere ad effettuare fotogra-

33 — Sentenza 4 luglio 1996, causa C-50/94, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-3331).

fie aeree e cartografie di tutti i terreni piantumati a olivi.

71. In quarto luogo, eccepisce di essere stata nell'impossibilità assoluta di soddisfare le esigenze comunitarie in materia di controllo della regolarità delle spese sostenute a titolo del FEOG.

4. Valutazione

72. Ritengo che i motivi addotti dalla Repubblica ellenica a sostegno della sua domanda riguardante le rettifiche operate dal FEOG alle spese effettuate a titolo di aiuti alla produzione di olio d'oliva debbano essere respinti. A mio parere, emerge dagli atti che il sistema attuato dalle autorità elleniche nel corso degli esercizi finanziari 1992 e 1993 presenti gravi irregolarità vertenti su elementi fondamentali del sistema di controllo, in modo da poter ragionevolmente concludere che il rischio di ampie perdite per il FEOG sia stato alto.

73. E' opportuno ricordare che la Repubblica ellenica doveva, in conformità del regolamento n. 3453/80 che ha modificato il regolamento n. 154/75, istituire lo schedario oleicolo entro il 31 ottobre 1988.

74. Analogamente, l'art. 11, n. 2, del regolamento n. 3061/84, modificato dal regolamento n. 98/89, impone agli Stati membri che l'intero complesso dello schedario computerizzato diventi operativo entro il 31 ottobre 1990.

75. Tali testi non sono stati abrogati e non risulta dal procedimento che la Comunità abbia intenzione di farlo, contrariamente a quanto afferma la Repubblica ellenica.

76. Orbene, è certo e incontestato dalla Repubblica ellenica che, fino ad oggi, tali obblighi non siano stati rispettati.

77. Per quanto riguarda il primo motivo, con cui si è eccepito che, essendo la Repubblica ellenica stata condannata nella sentenza Grecia/Commissione, citata, per non aver istituito gli strumenti di controllo comunitario, quali lo schedario oleicolo e lo schedario unico computerizzato, la Commissione non potrebbe addebitarle nuovamente gli stessi fatti, ritengo non sia fondato.

78. Infatti, nella citata sentenza Grecia/Commissione, la Corte ha giudicato i fatti relativi a irregolarità commesse nell'esercizio finanziario 1990. Invece, le cause C-46/97 e C-243/97 riguardano irregolarità

accertate nel corso degli esercizi finanziari 1992 e 1993.

strare l'esistenza di un'impossibilità assoluta»³⁶ di rispettare i propri impegni.

79. Pertanto, non essendo le domande della Commissione volte a rimettere in discussione l'autorità di cosa giudicata della citata sentenza Grecia/Commissione, il primo motivo della Repubblica ellenica deve essere respinto.

82. Occorre constatare, come la Corte ha già sottolineato nella citata sentenza Grecia/Commissione³⁷, che la Repubblica ellenica ha notificato le difficoltà che incontrava nell'istituire gli strumenti di controllo comunitari solo dopo la scadenza dei termini stabiliti dai regolamenti nn. 154/75 e 3061/84, modificati dai regolamenti nn. 3453/80 e 98/89.

80. Riguardo al secondo motivo, secondo cui la Repubblica ellenica avrebbe comunicato tempestivamente alla Commissione le difficoltà che incontrava nel predisporre gli strumenti di controllo comunitari previsti dai regolamenti nn. 154/75 e 3061/84, modificati e, avendo collaborato lealmente con la Commissione, non dovrebbero esserle inflitte delle sanzioni, ritengo ugualmente che sia privo di ogni fondamento.

83. Inoltre, gli obblighi previsti dai regolamenti sopra menzionati e il loro scopo sono stati ampiamente spiegati alla Repubblica ellenica nella sentenza Grecia/Commissione, citata³⁸.

81. Si ammette che uno Stato membro possa invocare l'assoluta impossibilità di eseguire correttamente una decisione comunitaria³⁴. Tuttavia, in detta ipotesi, tale Stato deve «in ogni caso sottoporre tempestivamente alla valutazione dell'istituzione competente i problemi connessi ad una tale esecuzione»³⁵. Uno Stato membro che comunichi le difficoltà solo dopo la scadenza del termine stabilito da un regolamento comunitario «non può (...) dimo-

84. Orbene, dopo il 31 ottobre 1988, data alla quale lo schedario oleicolo doveva essere istituito, e malgrado la citata sentenza Grecia/Commissione, nessun cambiamento rilevante è intervenuto nel sistema di controllo dell'aiuto alla produzione di olio d'oliva da parte della Repubblica ellenica.

85. Astenendosi dall'attuare le soluzioni prescritte dalla normativa comunitaria, la Repubblica ellenica ha dimostrato che non

34 — Sentenza 2 febbraio 1988, causa C-213/85, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. 281, punto 22).

35 — Sentenza Grecia/Commissione, citata, punto 39.

36 — Ibidem, punti 40-42.

37 — Ibidem, punti 40-41.

38 — Punti 30-39.

intendeva assoggettarsi agli obblighi che essa stessa aveva tuttavia liberamente accettato. Stando così le cose, essa non può legittimamente sostenere di aver collaborato lealmente con la Comunità.

86. Occorre dunque concludere che la Repubblica ellenica non ha dimostrato che il ritardo nell'istituzione dello schedario oleicolo e nella costituzione dello schedario computerizzato fosse dovuto ad un'impossibilità assoluta.

87. Riguardo al terzo motivo, secondo il quale è stato attuato in Grecia un controllo alternativo efficace, è opportuno rilevare che la Repubblica ellenica non contesta che il sistema da essa elaborato non consenta l'identificazione delle parcelle a livello comunale, e nemmeno contesta di aver omissso di eseguire la maggior parte delle proposte di revoca delle autorizzazioni ai frantoi per i quali erano state accertate irregolarità dall'Agenzia. L'assenza di un sistema che possa far localizzare le parcelle dichiarate e far identificare il loro proprietario non permette alle autorità di controllo e di gestione degli aiuti di cui trattasi di garantire l'esattezza delle dichiarazioni fatte e, pertanto, di evitare i rischi di dichiarazioni multiple di una stessa parcella. Quindi, un tale sistema non può considerarsi efficace.

88. Deriva da quanto precede che la Repubblica ellenica non ha fornito elementi concreti e significativi che possano dimo-

strare l'esistenza di un sistema di controllo affidabile ed efficace.

89. Infine, per quanto riguarda i motivi delle carenze o insufficienze nel sistema di controllo attuato dalla Repubblica ellenica, quest'ultima parla di motivi di ordine sociale o politico. Essa sostiene, in particolare, che scioperi al settore pubblico e l'opposizione del ministro della Difesa nazionale al far sorvolare il territorio da aerei stranieri non hanno consentito le operazioni di rilevamento aerofotografico e terrestre che permettessero l'identificazione delle parcelle di oliveti e, quindi, la costituzione del catasto e dello schedario oleicolo.

90. Come ho già indicato, la Corte ha già ammesso che uno Stato membro possa invocare l'assoluta impossibilità di eseguire correttamente una decisione comunitaria; tuttavia, in tale caso, spetta a tale Stato membro dimostrare l'esistenza di dette circostanze entro lo scadere del termine impartito dalla decisione comunitaria di cui trattasi³⁹.

91. Nel caso di specie, come già detto, la Repubblica ellenica ha comunicato le difficoltà incontrate nella predisposizione degli strumenti di controllo comunitario solo dopo la scadenza dei termini impartiti dai

39 — Sentenza Commissione/Paesì Bassi, citata, punto 22, e sentenza Grecia/Commissione, citata, punto 39.

regolamenti nn. 154/75 e 3061/84, modificati dai regolamenti nn. 3453/80 e 98/89.

spese relative agli aiuti alla produzione di olio d'oliva venga respinta.

92. Inoltre, la Corte dichiara costantemente che «il timore di difficoltà interne [di ordine politico, economico o sociale] non può giustificare l'omissione da parte di uno Stato membro di applicare correttamente il diritto comunitario»⁴⁰ a meno che quest'ultimo non provi «che una sua azione produrrebbe sull'ordine pubblico conseguenze alle quali esso non potrebbe far fronte mediante i mezzi di cui dispone (...)»⁴¹. Orbene, su tale punto, la Repubblica ellenica non ha assolutamente soddisfatto le esigenze sancite dalla detta giurisprudenza.

93. Pertanto, risulta che la Repubblica ellenica non ha dimostrato l'assoluta impossibilità di conformarsi agli obblighi comunitari.

94. Emerge da quanto precede che la Repubblica ellenica non ha fornito alcun elemento concreto e significativo che possa confutare le affermazioni e l'analisi della Commissione né le conseguenze che quest'ultima ne ha ricavate.

95. Pertanto, suggerisco che la domanda della Repubblica ellenica riguardante le

B — Le rettifiche operate in relazione all'abbandono definitivo di superfici viticole

1. La normativa comunitaria relativa al settore «vino»

96. Il regolamento (CEE) del Consiglio 24 maggio 1988, n. 1442, relativo alla concessione, per le campagne viticole 1988/1989 — 1995/1996, di premi di abbandono definitivo di superfici viticole⁴², è volto ad incoraggiare l'abbandono delle superfici viticole attraverso la concessione di premi, affinché la produzione si riadegui definitivamente al livello della domanda⁴³. L'importo di tali premi è articolato in funzione della produttività delle superfici in questione, per tener conto del costo dell'operazione di estirpazione, della perdita del diritto di reimpianto e della perdita di redditi futuri⁴⁴.

97. Secondo l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1442/88, la resa per ettaro delle superfici di cui all'art. 2, n. 1, lett. b)⁴⁵, è determi-

42 — GU L 132, pag. 3.

43 — Primo 'considerando'.

44 — Terzo 'considerando'.

45 — Si tratta di superfici superiori a 25 are coltivate a varietà di uve da vino.

40 — Sentenza 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione/Francia (Racc. pag. I-6959, punto 55).

41 — Ibidem, punto 56.

nata in base alla resa media dichiarata per l'azienda del beneficiario e in base alla constatazione della capacità produttiva del vigneto da estirpare effettuata in loco, prima dell'estirpazione, da parte dell'organismo competente dello Stato membro.

concessione del premio deve contenere, in particolare, le indicazioni relative all'azienda agricola, vale a dire nome e indirizzo del richiedente; la superficie vitata, in coltura specializzata o in coltura mista, coltivata dal richiedente; la superficie, espressa in ettari, are e centiare, coperta dai vigneti da estirpare; l'età e il modo di coltivazione dei vigneti da estirpare; le varietà contemplate dall'azione; la data prevista per l'estirpazione e, eventualmente, la domanda di anticipo. In questo caso è necessario allegare alla domanda la prova della costituzione della cauzione.

98. In forza dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1442/88, la concessione del premio è subordinata ad una dichiarazione scritta con la quale il richiedente si impegna a procedere o far procedere, anteriormente al 15 maggio dell'anno successivo a quello della presentazione della domanda, all'estirpazione delle viti sulle superfici per le quali è stato richiesto il premio.

99. Il regolamento (CEE) della Commissione 31 agosto 1988, n. 2729⁴⁶, fissa le modalità d'applicazione del regolamento n. 1442/88. L'efficacia e il controllo del regime presuppongono necessariamente che le indicazioni che figurano nella domanda di concessione dei premi siano precisate e che l'esattezza di queste informazioni verificata⁴⁷. E' opportuno, prima di versare il premio o prima di svincolare la cauzione, in caso di versamento di un anticipo, verificare quale sia la capacità produttiva delle superfici da estirpare e se l'estirpazione di dette superfici sia effettivamente avvenuta⁴⁸.

101. Secondo l'art. 4, n. 2, del regolamento n. 2729/88, l'organismo competente dello Stato membro deve effettuare la verifica delle indicazioni di cui al n. 1; registrare l'impegno di cui all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1442/88; constatare la capacità produttiva del vigneto da estirpare, sulla base in particolare, dell'età, dello stato di manutenzione e della proporzione dei ceppi mancanti; determinare la resa per ettaro di queste superfici, conformemente all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1442/88, e notificare al richiedente l'importo del premio che gli viene concesso, dopo avergli consentito di presentare le proprie osservazioni.

100. In forza dell'art. 4, n. 1, lett. a), del regolamento n. 2729/88, la domanda di

102. Ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2729/88, su richiesta dell'interessato, l'organismo competente constata, nei due mesi successivi all'estirpazione completa dei vigneti le cui parcelle sono state

46 — GU L 241, pag. 108.

47 — Quarto 'considerando'.

48 — Sesto 'considerando'.

identificate, che l'estirpazione è stata effettuata ed attesta l'epoca in cui è avvenuta.

103. Il regolamento (CEE) del Consiglio 19 giugno 1989, n. 2048, fissa le norme generali relative ai controlli nel settore vitivinicolo⁴⁹.

104. L'art. 3, n. 1, di tale regolamento prevede che gli Stati membri adottano le misure necessarie per migliorare il controllo relativo all'osservanza della normativa vitivinicola, in particolare nei settori specifici di cui all'allegato, tra cui l'estirpazione delle viti.

105. Il suo art. 3, n. 2, stabilisce che «I controlli nei settori di cui all'allegato sono eseguiti sistematicamente o per sondaggio. Nel caso di controlli per sondaggio gli Stati membri si assicurano, mediante il numero, la natura e la frequenza dei controlli stessi, che essi siano rappresentativi per tutto il territorio nazionale ed adeguati al volume dei prodotti vitivinicoli commercializzati o custoditi per essere commercializzati».

106. Il regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1986, n. 2392, relativo all'istitu-

zione dello schedario viticolo comunitario⁵⁰, è volto a permettere alla Comunità di ottenere le informazioni sul potenziale produttivo e sull'andamento della produzione, indispensabili per garantire il corretto funzionamento dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in particolare nei regimi comunitari dell'intervento e degli impianti, nonché delle misure di controllo⁵¹. Secondo il suo undicesimo 'considerando' lo schedario viticolo, a motivo delle informazioni in esso contenute, rappresenta uno strumento indispensabile di gestione e di controllo; occorre, conseguentemente, che possano avervi accesso sia gli organismi competenti incaricati della gestione sia quelli responsabili dei controlli.

107. L'art. 4, n. 1, del regolamento n. 2392/86 aveva inizialmente fissato il termine per l'istituzione dello schedario viticolo al 27 luglio 1992. Tuttavia, dato che un certo numero di Stati membri aveva incontrato difficoltà tecniche nel rispettare tale termine, il Consiglio l'ha prorogato al 31 dicembre 1996 con il regolamento (CE) 29 giugno 1995, n. 1549⁵².

108. Analogamente, l'art. 4, n. 4, del regolamento n. 2392/86, aggiunto dal regolamento n. 1549/95, e modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 30 luglio 1996, n. 1596⁵³, prevede che gli Stati membri che, al 1° luglio 1995, non abbiano ancora istituito lo schedario viticolo o l'abbiano istituito solo parzialmente, procedano, entro il 31 dicembre 1998, a costituire

50 — GU L 208, pag. 1.

51 — Secondo 'considerando'.

52 — GU L 148, pag. 37.

53 — GU L 206, pag. 38.

49 — GU L 202, pag. 32.

una base grafica di riferimento che copra l'insieme del perimetro delle superfici coltivate a vigna.

3. I ricorsi

111. Secondo la Repubblica ellenica, le rettifiche forfettarie del 2% imposte dalla Commissione a titolo di abbandono definitivo di superfici viticole sono basate su un'erronea valutazione dei fatti.

2. I fatti

109. Le relazioni di sintesi n. 1, modificato dal supplemento 14 giugno 1996, e n. 2 rilevano l'inosservanza da parte della Repubblica ellenica delle raccomandazioni comunicate con lettere ufficiali e nei relazioni di sintesi degli esercizi finanziari 1990 e 1991, le quali richiedevano di operare una distinzione tra il personale incaricato di effettuare i controlli sui documenti relativi alle domande di premi e quello incaricato di effettuare i controlli, materiali e in loco, sulla veridicità delle indicazioni contenute nelle domande.

112. Essa non contesta l'assenza dello schedario viticolo né del catasto fondiario, ma ritiene che i ripetuti controlli sia sui documenti che in loco, effettuati da personale unico che conosce perfettamente la situazione locale, costituiscano strumenti efficaci per combattere efficacemente le frodi nei confronti degli interessi comunitari. Non contesta nemmeno le difficoltà di identificazione delle parcelle, ma afferma di avere piena fiducia nei responsabili dei comuni per superare tale problema. Eccepisce che il FEAOG non invoca alcun fatto preciso tale da confermare l'esistenza di frodi o di dichiarazioni inesatte.

110. Si rileva, nelle due relazioni di sintesi, che tale situazione è causata dall'assenza di uno schedario viticolo e di un catasto fondiario in tale Stato membro, il che richiede l'intervento di personale unico che conosca perfettamente le regioni controllate, unico in grado di verificare l'esattezza delle indicazioni che figurano sulle domande presentate dai produttori che dichiarano di aver proceduto all'estirpazione delle viti e sollecitano i relativi premi.

113. La Commissione, da parte sua, conferma i suoi addebiti. Essa menziona, inoltre, alcuni controlli realizzati dai servizi del FEAOG, nel 1995, che hanno permesso di accertare irregolarità che suscitano seri dubbi circa l'efficacia dei controlli nazionali. In tal senso, i controllori nazionali non erano in grado di giustificare le superfici ammesse nell'ambito dei procedimenti amministrativi di controllo e di approvazione delle domande di aiuto; di conseguenza, tale situazione avrebbe rivelato l'assoluta mancanza di garanzie sulla veri-

dicità delle informazioni fornite dai richiedenti relative alla localizzazione delle parcelle, alla loro esatta superficie, nonché all'identità del proprietario.

domanda attraverso la concessione di premi per l'estirpazione di viti ai viticoltori consenzienti. Il suo principale scopo è quindi quello di regolare il mercato comune del vino.

114. La Commissione evidenzia i rischi di frode insiti in un sistema empirico che si basi interamente e unicamente sulla serietà di determinati funzionari. Insiste sull'urgenza di attuare un sistema affidabile e obiettivo che consenta ai servizi del FEAOG di effettuare tutte le verifiche necessarie ad una buona gestione e ad una buona amministrazione dei fondi comunitari e di verificare che i premi destinati a risarcire i viticoltori che abbandonano definitivamente le superfici viticole siano stati assegnati regolarmente dalle autorità elleniche competenti.

117. Il regolamento n. 2729/88 che fissa le modalità d'applicazione del sistema istituito dal regolamento n. 1442/88 obbliga gli Stati membri a prevedere un sistema che consenta di controllare la veridicità delle dichiarazioni vertenti sulla localizzazione, la superficie, le caratteristiche delle viti estirpate nonché il loro proprietario. Gli Stati membri devono quindi dotarsi di strumenti di controllo precisi, affidabili, incontestabili e che possano essere utilizzati sia dalle istanze nazionali incaricate delle operazioni di controllo e di gestione che dai servizi esterni a queste incaricati di sorvegliare la regolarità delle spese sostenute dal FEAOG, sezione garanzia.

4. Valutazione

115. Ritengo che i motivi della Repubblica ellenica riguardanti le rettifiche operate dal FEAOG a titolo di premi per l'abbandono definitivo delle superfici viticole negli esercizi finanziari 1992 e 1993 debbano essere respinti.

116. E' opportuno ricordare che il regolamento n. 1442/88 è volto ad incoraggiare l'abbandono delle superfici viticole per riadeguare definitivamente la produzione viticola nella Comunità al livello della

118. Gli strumenti di controllo comunitario previsti dal regolamento n. 2392/86, modificato, sono la costituzione di uno schedario viticolo e di un catasto fondiario. Essi sono obbligatori dal 31 dicembre 1996⁵⁴.

119. Tali strumenti comunitari perseguono un duplice obiettivo. Da una parte, garantiscono un controllo efficace della regolarità dei premi per l'abbandono definitivo delle superfici viticole concessi dagli Stati membri. Dall'altra, garantiscono il corretto

⁵⁴ — Art. 4, n. 1, del regolamento n. 2392/86, modificato dal regolamento n. 1549/95.

funzionamento dell'organizzazione comune del mercato viticolo⁵⁵. Concepiti anche come strumenti di gestione del mercato del «vino», essi sono dunque volti ad aiutare il legislatore comunitario ad elaborare l'organizzazione agricola comune e, quindi, a prevedere e anticipare le misure da adottare per affrontare le necessità sia dei viticoltori e dei professionisti che operano in questo mercato che dei consumatori. L'attuazione di un sistema di controllo, che si basi su elementi oggettivi, incontestabili e utilizzabili non solo dalle autorità nazionali, ma anche da quelle comunitarie, è quindi indispensabile al corretto funzionamento dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

120. E' innegabile e incontestato dalla Repubblica ellenica che il sistema attuato in Grecia si basi esclusivamente sulla competenza, sulla serietà, sul rigore di determinati funzionari, gli unici in grado di verificare l'esattezza delle domande di concessione dei premi. Un tale sistema non risponde alle esigenze della normativa comunitaria. Infatti, le informazioni fornite dalla Repubblica ellenica non possono essere verificate efficacemente dai servizi esterni sia nazionali che comunitari. Pertanto, il sistema così istituito non consente di raggiungere gli obiettivi dei regolamenti nn. 1442/88 e 2392/86. Occorre quindi concludere che, mantenendo tale sistema, la Repubblica ellenica ha violato i regolamenti comunitari sopra menzionati.

121. Inoltre, è opportuno ricordare che l'art. 4, n. 4, del regolamento n. 2392/86, quale aggiunto dal regolamento n. 1549/95, e modificato dal regolamento n. 1596/96, impone agli Stati membri che, al 1° luglio 1995, non abbiano istituito lo schedario viticolo di procedere, entro il 31 dicembre 1998, a costituire una base grafica di riferimento che comprenda l'insieme delle superfici coltivate a vigna.

122. La Repubblica ellenica, che ha riconosciuto, nel corso del presente procedimento, che il sistema di controllo e di gestione attuato in Grecia non permette di identificare le parcelle, le superfici, l'identità del proprietario delle viti, e sostiene che tale problema può essere superato attraverso le indagini in loco effettuate presso i responsabili comunali, non credo sia in grado di rispettare i suddetti obblighi nei termini previsti.

123. Orbene, ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70⁵⁶, il corretto funzionamento dell'organizzazione agricola comune presuppone anche che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per accertare che le operazioni del FEAOG siano reali e regolari, ma anche per *prevenire* le irregolarità.

55 — Secondo 'considerando' del regolamento n. 2392/86.

56 — Paragrafo 9 delle presenti conclusioni.

124. Ne concludo che sia imperativo tanto per il rispetto degli interessi finanziari della Comunità che per la definizione coerente di una politica agricola comune del mercato vitivinicolo che la Repubblica ellenica si assoggetti alle raccomandazioni del FEAOG operando una distinzione tra il personale incaricato della gestione e quello incaricato del controllo delle domande di concessione dei premi per l'abbandono definitivo delle superfici viticole, e attuando rilevamenti precisi delle superfici delle parcelle, della loro localizzazione, delle loro caratteristiche e dei loro proprietari.

125. Risulta da quanto precede che la Repubblica ellenica non ha fornito alcun elemento significativo che possa confutare l'analisi della Commissione nè le conseguenze che quest'ultima ne ha ricavate. Pertanto, suggerisco a questa Corte di respingere i motivi riguardanti le spese relative ai premi per l'abbandono definitivo delle superfici viticole per gli esercizi finanziari 1992 e 1993.

C — Le rettifiche operate per il superamento dei quantitativi massimi garantiti di tabacco

126. Il regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 727⁵⁷, ha attuato un'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio.

127. Lo scopo dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco è «adottare disposizioni comuni che possano assicurare ai produttori della Comunità, per la loro attività e il loro tenore di vita, garanzie equivalenti a quelle che sono loro offerte dalle organizzazioni nazionali di mercato»⁵⁸.

128. Al fine di conseguire tali obiettivi, viene istituito «un regime d'intervento basato su un sistema di prezzi d'obiettivo e d'intervento che implichi, da un lato, l'obbligo d'acquisto al prezzo d'intervento e, dall'altro, la concessione di premi agli utilizzatori che acquistano il tabacco in foglia direttamente dai produttori comunitari (...)»⁵⁹.

129. Tale regolamento prevede un regime di quantitativi massimi garantiti, ai sensi del quale, in caso di superamento dei quantitativi fissati per una varietà o per un gruppo di varietà, i relativi prezzi e premi sono ridotti secondo le disposizioni di cui all'art. 4, n. 5, del regolamento n. 727/70, modificato dai regolamenti del

1. La normativa comunitaria relativa al settore «tabacco»

⁵⁷ — GU L 94, pag. 1.

⁵⁸ — Quinto 'considerando'.

⁵⁹ — Sesto 'considerando'.

Consiglio 25 aprile 1988, n. 1114⁶⁰, 3 maggio 1989, n. 1251⁶¹, 14 maggio 1990, n. 1329⁶², 4 dicembre 1990, n. 3577⁶³ e 30 marzo 1992, n. 860⁶⁴.

130. L'art. 7 bis, n. 1, del regolamento n. 727/70, inserito dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 luglio 1988, n. 2267⁶⁵, stabilisce che, fatti salvi gli artt. 2, 4 e 6, i prezzi e i premi si applicano esclusivamente alle varietà di tabacco provenienti dai comuni in cui esse siano già state coltivate almeno una volta nel corso dei cinque anni che precedono il raccolto di cui trattasi.

131. Tuttavia, il suo art. 7 bis, n. 2, precisa che il Consiglio può stabilire, contemporaneamente ai prezzi e ai premi e secondo la stessa procedura, le varietà alle quali non si applica il n. 1.

132. Nell'allegato III dei regolamenti (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1738⁶⁶ e 30 giugno 1992, n. 2062⁶⁷,

che fissano, per i raccolti 1991 e 1992, i prezzi d'obiettivo, i prezzi di intervento e i premi concessi agli acquirenti di tabacco in foglia, i prezzi di intervento derivati del tabacco in colli, le qualità di riferimento nonché le zone di produzione, sono definite le zone di produzione riconosciute per ciascuna varietà di tabacco in foglia della produzione comunitaria.

133. Il regolamento (CEE) della Commissione 13 settembre 1988, n. 2824⁶⁸, stabilisce le modalità d'applicazione del regime dei quantitativi massimi garantiti per il settore del tabacco, «soprattutto per quanto riguarda l'accertamento del quantitativo effettivamente prodotto in un determinato raccolto, il calcolo dell'eventuale riduzione dei prezzi e dei premi, della concessione dell'anticipo e del pagamento dei prezzi e dei premi anteriormente all'accertamento della produzione effettiva»⁶⁹.

134. Secondo l'art. 1 di tale regolamento, in base ai dati comunicati dagli Stati membri o in base ad altre fonti d'informazione, entro il 31 luglio dell'anno successivo a quello del raccolto, la Commissione accerta per ogni raccolto nonché per ogni varietà o gruppo di varietà di tabacco per cui sia stato fissato un quantitativo massimo garantito, il quantitativo effettivamente prodotto.

135. L'art. 3, n. 1 del regolamento n. 2824/88, come modificato dal regola-

60 — GU L 110, pag. 35.

61 — GU L 129, pag. 16.

62 — GU L 132, pag. 25.

63 — GU L 353, pag. 23.

64 — GU L 91, pag. 1.

65 — GU L 199, pag. 18.

66 — GU L 163, pag. 13.

67 — GU L 215, pag. 22.

68 — GU L 254, pag. 9.

69 — Primo 'considerando'.

mento (CEE) della Commissione 6 ottobre 1992, n. 2907⁷⁰, prevede che, anteriormente all'accertamento della produzione effettiva di cui all'art. 1, i prezzi d'intervento e i premi possono essere pagati soltanto a concorrenza del 77% — per il raccolto 1992 — degli importi fissati per il raccolto in questione. Tuttavia, a scelta dello Stato membro interessato, detti prezzi e premi possono essere pagati a concorrenza del 100%, qualora venga costituita una cauzione pari al 23% per il raccolto 1992.

136. L'art. 3, n. 2, del regolamento n. 2824/88 stabilisce che il pagamento dell'eventuale saldo residuo, lo svincolo della cauzione o l'incameramento della stessa hanno luogo dopo l'accertamento, ai sensi dell'art. 1, del quantitativo effettivamente prodotto.

137. Il quantitativo effettivamente prodotto per ogni varietà o gruppo di varietà di tabacco, i prezzi e i premi da pagare ai sensi del regime dei quantitativi massimi garantiti nonché il superamento dei quantitativi massimi garantiti sono stabiliti dalla Commissione mediante regolamenti.

138. Tali diverse informazioni, concernenti i raccolti di tabacco per gli anni 1989-1992, sono enunciate nei regolamenti (CEE) della Commissione 18 luglio 1990,

n. 2046⁷¹, 29 luglio 1991, n. 2267⁷², 30 luglio 1992, n. 2178⁷³ e 27 luglio 1993, n. 2065⁷⁴. L'art. 2 di tali regolamenti ne fissa la data di entrata in vigore al terzo giorno successivo alla loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

139. In conformità dell'art. 15 del regolamento n. 727/70, il regolamento (CEE) della Commissione 25 agosto 1970, n. 1726, fissa le modalità relative alla concessione del premio per il tabacco in foglia⁷⁵, che, ai sensi dell'art. 3 del citato regolamento n. 727/70, è concesso alle persone fisiche o giuridiche che acquistano tabacco in foglia direttamente presso i produttori comunitari.

140. L'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1726/70 stabilisce che il diritto al premio è acquisito nel momento in cui il tabacco lascia il luogo in cui è stato sottoposto al controllo.

141. Il suo art. 7, n. 1, prevede che il premio è dovuto nel momento in cui risulti acquisito il relativo diritto.

71 — GU L 187, pag. 23.

72 — GU L 208, pag. 26.

73 — GU L 217, pag. 75.

74 — GU L 187, pag. 26.

75 — GU L 191, pag. 1.

70 — GU L 291, pag. 6.

142. Il regolamento n. 1726/70 prevede un sistema di controllo delle dichiarazioni effettuate al fine di ottenere il premio. Così, per quanto riguarda i controlli dei contratti di coltivazione, per verificare che la varietà di tabacco indicata sia effettivamente coltivata sulle superfici dichiarate, il suo art. 2 quater, n. 1, inserito dal regolamento (CEE) della Commissione 8 maggio 1992, n. 1197⁷⁶, stabilisce che gli Stati membri effettuano controlli in loco senza preavviso, per verificare gli elementi che figurano nei contratti o nelle dichiarazioni di coltivazione, in particolare la superficie e la varietà coltivata. Per ciascuna impresa di trasformazione il controllo verte almeno sul 5% dei contratti o delle dichiarazioni di coltivazione registrati per varietà o gruppo di varietà.

143. L'art. 2 quater, n. 4, del regolamento n. 1726/70, modificato dal regolamento n. 1197/92, dispone che gli Stati membri adottano le misure complementari necessarie all'applicazione del detto regolamento.

144. Inoltre, il regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli⁷⁷, è volto, per ragioni di chiarezza e di efficienza sul piano amministrativo, a «codificare la normativa applicabile in materia, apportandovi alcuni

ritocchi ritenuti opportuni alla luce dell'esperienza acquisita»⁷⁸.

145. L'art. 47, n. 2, del regolamento n. 3665/87 prevede che la pratica relativa al versamento della restituzione o allo svincolo della cauzione debba essere presentata, salvo forza maggiore, entro 12 mesi dalla data di accettazione della dichiarazione d'esportazione. L'art. 48, n. 3, lett. b), stabilisce che, se una restituzione è stata pagata in anticipo in conformità dell'art. 22 ed è stata addotta la prova dell'osservanza di tutti i requisiti previsti dalla normativa comunitaria entro i sei mesi successivi ai termini di cui all'art. 47, nn. 2, 4 e 5, viene restituito un importo corrispondente all'85% della cauzione.

2. I fatti

146. Il *primo addebito* sollevato dalla Commissione nei confronti della Repubblica ellenica nei relazioni di sintesi nn. 1 e 2 è di aver tardato a recuperare i premi pagati in eccesso a seguito del superamento dei quantitativi massimi garantiti di tabacco.

147. Secondo la Commissione, risulta sia dallo spirito che dal tenore dei regolamenti nn. 2046/90, 2267/91, 2178/92 e 2065/93

76 — GU L 124, pag. 31.

77 — GU L 351, pag. 1.

78 — Primo 'considerando'.

che, al fine di far rispettare agli operatori economici i nuovi quantitativi massimi garantiti, gli Stati membri devono recuperare l'importo di tali premi ancor prima che inizino le operazioni del nuovo raccolto di tabacco.

148. La relazione di sintesi n. 1 riferisce che la Repubblica ellenica ha scaglionato tali recuperi su 41 mesi, mentre avrebbe dovuto incamerare le cauzioni costituite a tale scopo fin dal mese di settembre del 1992. Secondo la Commissione, procedendo in tal modo, diveniva inefficace, da un punto di vista finanziario, la portata della normativa di cui trattasi. Inoltre, il fenomeno era aggravato dal deprezzamento della valuta nazionale in esame.

149. In seguito al procedimento di conciliazione, gli uffici della Commissione hanno proposto di calcolare un tasso d'interesse moratorio del 10% su una media di 20,5 mesi da applicare sull'importo totale recuperato in ritardo, ossia una rettifica di GRD 552 174 314.

150. In merito all'esercizio finanziario 1993, la relazione di sintesi n. 2 indica che, alla data del 31 marzo 1996, la Repubblica ellenica aveva recuperato solo una parte dei premi pagati in eccesso;

restava quindi da recuperare la somma di GRD 51 672 958. Constatando che tali recuperi, che avrebbero dovuto essere effettuati fin dal settembre 1993, si erano scaglionati su 31 mesi, la Commissione ha proposto, analogamente al risultato del procedimento di conciliazione relativo all'esercizio 1992, di calcolare un tasso d'interesse del 10% su una media di 15,5 mesi, sull'importo recuperato in ritardo, ossia una rettifica di GRD 1 950 445 999 cui occorreva aggiungere l'importo non recuperato. L'importo totale della rettifica proposta ammontava quindi a GRD 2 002 118 984.

151. *Inoltre*, la relazione di sintesi n. 1 fa riferimento ad altri tre tipi d'irregolarità che hanno ugualmente determinato il superamento dei quantitativi massimi garantiti di tabacco. Vengono infatti contestati alla Repubblica ellenica, in primo luogo, la mancanza di controlli sulle superfici coltivate, in secondo luogo, la coltivazione della varietà di tabacco Virginia in comuni non eleggibili e, in terzo luogo, il mancato svincolo nei termini stabiliti delle cauzioni versate.

3. I ricorsi

152. La Repubblica ellenica contesta la totalità delle rettifiche operate per il superamento dei quantitativi massimi garantiti.

153. *In merito al primo addebito*, la Repubblica ellenica ammette i fatti ma sostiene che la Commissione esige in modo infondato l'immediato recupero dei premi concessi irregolarmente. Essa afferma che emerge dagli artt. 6 e 7 del regolamento n. 1726/70 che le somme di cui il premio è diminuito a causa del superamento dei quantitativi massimi garantiti devono essere rimborsate al momento in cui il tabacco esce dal controllo, ossia quando il beneficiario finale, trasformatore del tabacco, acquisisce il diritto al premio.

154. Secondo la Repubblica ellenica, il sistema giuridico descritto dalla Commissione presuppone che sia stata fissata mediante regolamento una data precisa e fissa per il recupero degli importi indebitamente percepiti, in modo tale che tutti gli Stati membri seguano un unico metodo e che la concorrenza si svolga in condizioni uguali per tutti.

155. Inoltre, contrariamente alle affermazioni della Commissione, l'interpretazione che essa sostiene non avrebbe alcun effetto dissuasivo nei confronti di eventuali frodatori in quanto i regolamenti che fissano i quantitativi massimi garantiti sono sempre adottati a fine luglio, vale a dire troppo tardi per indurre i trasformatori e i produttori a rispettare i quantitativi massimi così definiti.

156. In subordine, se la Corte dovesse seguire la Commissione nella sua analisi, la Repubblica ellenica chiede di poter beneficiare della deduzione delle somme concesse alle società che debbono rimborsare i premi indebitamente percepiti che hanno presentato ricorsi ed ottenuto provvedimenti cautelari.

157. La Commissione insiste sul suo addebito fondandosi sull'art. 2 dei regolamenti nn. 2046/90, 2267/91, 2178/92 e 2065/93.

158. A suo parere, qualsiasi recupero tardivo, nella fattispecie, aggravato dalla svalutazione della dracma rispetto all'ECU, mette in pericolo l'obiettivo dei regolamenti sopra menzionati che consiste nel sovvenzionare soltanto la produzione di tabacco che non superi i quantitativi massimi garantiti. Inoltre, ogni ritardo nel recupero dei premi indebitamente erogati può creare solo disegualianze tra i trasformatori ellenici e quelli degli altri Stati membri con il rischio di causare perturbazioni al funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati.

159. Infine, quanto alla domanda presentata in subordine dalla Repubblica ellenica, la Commissione ritiene che i provvedimenti provvisori di sospensione dell'esecuzione concessi dai giudici ellenici riguardino i rapporti interni tra l'amministrazione ellenica e gli interessati e non incidano sugli

obblighi degli Stati membri derivanti dai regolamenti comunitari.

160. *Sul secondo addebito*, la Repubblica ellenica eccepisce che, immediatamente dopo l'adozione e la pubblicazione del regolamento n. 1197/92, nel maggio 1992, l'Ufficio ellenico del tabacco (in prosieguo: l'«EOK») ha adottato le prime istruzioni d'applicazione, mentre l'ordinanza ministeriale n. 278988/92 che legalizzava le sanzioni in caso di irregolarità accertate nel corso dei controlli delle superfici coltivate è stata adottata il 3 settembre 1992.

161. La Repubblica ellenica non ammette di aver riconosciuto nè di aver commesso le irregolarità denunciate dalla Commissione, in particolare nella regione di Nauplia, e sostiene di aver fornito tutte le prove al riguardo. Aggiunge che i controlli effettuati dai competenti servizi ellenici presso le imprese di trasformazione riguardavano una proporzione del 5% dei contratti o delle dichiarazioni di coltura registrati per varietà o gruppo di varietà. Essa eccepisce, per contro, che la Commissione non ha presentato alcuna prova a sostegno di quanto afferma. Fa valere che la maggior parte dei controlli sono stati tempestivi e che, se vi sono stati ritardi — controlli effettuati successivamente al raccolto — questo non ha arrecato alcun danno alle finanze comunitarie poichè è stato attuato un sistema di controllo alternativo la cui affidabilità è stata dimostrata.

162. Per quanto riguarda in particolare la regione di Nauplia, la Repubblica ellenica eccepisce che, nonostante i verbali siano datati tra il 10 e il 26 settembre 1992, questi sono stati regolarmente effettuati anteriormente a tale data. Essa precisa che i documenti sono stati postdatati per conformarsi all'ordinanza ministeriale adottata il 3 settembre 1992 e per sanare eventuali responsabilità imputabili in seguito ai controlli. Quindi, ritiene le rettifiche illegittime ed ingiustificate.

163. La Commissione insiste sul secondo addebito ed eccepisce che la pubblicazione tardiva, il 3 settembre 1992, dell'ordinanza ministeriale relativa ai controlli in loco delle superfici coltivate, mentre il regolamento n. 1197/92 era in vigore dal 12 maggio 1992, aveva creato seri dubbi sulla realtà dei controlli effettuati quando il tabacco era ancora nei campi poichè il raccolto comincia in luglio e termina nei mesi di agosto e settembre.

164. Tali dubbi sono stati rafforzati dal fatto che, all'epoca dei controlli effettuati in Grecia, in particolare nella regione di Nauplia, furono accertate carenze fondamentali nel sistema di controllo. Così, in merito ai verbali redatti, venne accertato che erano stati tutti compilati dalla stessa persona (stessa scrittura, stessa firma, stessa penna); che le date apposte su tali verbali andavano dal 10 al 26 settembre 1993. I responsabili dell'EOK locale riconoscevano il carattere teorico di tali verbali pur sostenendo che precedentemente vi erano stati dei controlli reali, senza tuttavia

poterli dimostrare né durante la visita dei servizi del FEOG né in seguito. Per di più, hanno anche ammesso che la percentuale dei controlli non superava il 3%.

165. La Commissione sottolinea che, nonostante le autorità elleniche abbiano sostenuto che i controlli effettuati nelle altre regioni furono regolari, esse non riuscirono a dimostrarli malgrado le reiterate richieste dei servizi della Commissione. In tale situazione, la Commissione fissava al 28 febbraio 1995 il termine ultimo per la trasmissione delle informazioni complementari nell'ambito della liquidazione dei conti per l'esercizio 1992. Orbene, solo un anno dopo la scadenza di tale termine la Repubblica ellenica ha presentato vari documenti da cui emergeva che i controlli erano stati effettuati tra ottobre e novembre 1992, ossia in un periodo in cui il tabacco non si trovava più nei campi. Tali documenti dimostravano altresì che i controlli raggiungevano solo una percentuale del 4,88%.

166. La Commissione concludeva, principalmente a causa dell'adozione tardiva delle misure di controllo del tabacco che si trovava nei campi, ma anche per l'insieme dei motivi precedentemente descritti, che i controlli di cui al regolamento n. 1197/92 non erano stati effettuati.

167. *Sul terzo addebito*, vertente sulle rettifiche operate a seguito delle dichiarazioni irregolari riguardanti la coltivazione di tabacco della varietà Virginia in comuni non eleggibili, la Repubblica ellenica adduce diverse argomentazioni. Sostiene anzitutto che i comuni che si asseriscono non eleggibili sono situati in regioni in cui si effettua tradizionalmente la coltivazione del tabacco e che in forza del carattere omogeneo di tali comuni essi dovrebbero essere considerati eleggibili dalla Commissione.

168. Inoltre, essa fa valere che i premi concessi per la coltivazione della varietà di tabacco Virginia, ritenuti irregolari in base al regolamento n. 727/90, sono stati attribuiti nell'ambito di un programma strutturale e che era normale che gli agricoltori che avevano sostenuto rilevanti spese d'investimento per installare le infrastrutture necessarie alla coltivazione di questa varietà, in particolare gli essiccatoi, fossero indennizzati. Quindi, imporre loro una rettifica per una attività incentivata dalla Comunità sarebbe non solo ingiusto, ma quantomeno strano.

169. Infine, essa afferma che le varietà Virginia e Basmás sarebbero esonerate dall'applicazione dell'art. 7 bis del regolamento n. 727/70.

170. La Commissione insiste, da parte sua, su tale terzo addebito. Essa sostiene che gli Stati membri non possono decidere arbitrariamente l'applicazione o meno dei

requisiti stabiliti dai regolamenti comunitari riguardanti i premi e che spetta esclusivamente al Consiglio decidere i comuni eleggibili e le varietà di tabacco che beneficino dei prezzi d'intervento e dei relativi premi.

171. Precisa inoltre che, secondo i regolamenti sull'organizzazione comune dei mercati del tabacco e le misure adottate nell'ambito dei programmi strutturali che perseguono finalità diverse, la Repubblica ellenica non può valersi dell'applicazione delle norme in materia di programma strutturale per eludere le disposizioni relative all'organizzazione comune dei mercati del tabacco.

172. *In merito al quarto addebito*, riguardante il mancato di svincolo delle cauzioni nei termini previsti dai regolamenti comunitari, la Repubblica ellenica sostiene che la Commissione ha commesso un errore manifesto nella valutazione dei fatti.

173. La Repubblica ellenica ritiene di essere in grado di dimostrare, con elementi di fatto, che in realtà le cauzioni erano state svincolate tempestivamente.

174. La Commissione ricorda che, per quanto riguarda la liquidazione dei conti per il 1992, la data limite per trasmettere le informazioni complementari era stata fissata al 28 febbraio 1995. Orbene, essa precisa che fino al 12 gennaio 1996, data dell'incontro con l'organo di conciliazione, tali elementi non erano stati forniti dalla Repubblica ellenica. Poiché questi ultimi sono stati comunicati per la prima volta in occasione del presente ricorso, la Commissione ritiene di non aver avuto la possibilità di verificare, nel termine fissato, la veridicità di tali fatti. Essa conclude, quindi, per il rigetto di tale domanda.

4. Valutazione.

175. Penso che i motivi formulati dalla Repubblica ellenica a proposito delle rettifiche operate dal FEAOG per il superamento dei quantitativi massimi garantiti di tabacco debbano essere respinti.

176. *Per quanto concerne il primo motivo*, vertente sul recupero tardivo dei premi pagati in eccesso, ritengo che l'interpretazione proposta dalla Repubblica ellenica, che consiste nel sostenere che il recupero dei premi indebitamente versati in ragione del superamento dei quantitativi massimi garantiti deve avvenire nel momento in cui il trasformatore finale ha acquisito il suo diritto al premio, vale a dire nel momento in cui il tabacco esce dal controllo, non possa essere accolta essenzialmente per quattro ragioni.

177. *In primo luogo*, occorre ricordare che emerge da una costante giurisprudenza ⁷⁹ - che il FEOG finanzia solo gli interventi effettuati in conformità delle norme comunitarie e che, quando la Commissione nutre dubbi riguardo ad una transazione, che essa ritiene giustificati da elementi di fatto o da circostanze relative alle condizioni nelle quali tale transazione è avvenuta, essa è tenuta a non pagare le somme corrispondenti a tale transazione, salvo che lo Stato membro interessato produca elementi sufficienti a fugare tali dubbi ⁸⁰.

178. La rettifica operata dalla Commissione è motivata dal fatto che la Repubblica ellenica non ha controllato, nelle condizioni previste dai regolamenti comunitari, l'esattezza delle dichiarazioni formulate dai produttori di tabacco. La Repubblica ellenica non contesta i fatti. Perciò, essa avrebbe dovuto rifiutare il finanziamento di tali misure fin dal momento in cui ne avesse accertato il carattere dubbio e non far valere il suo diritto di attendere che il trasformatore finale avesse acquisito il diritto al premio per operare il recupero dei premi irregolarmente versati, poiché quest'ultimo non poteva più valersi di un diritto al premio ai sensi della normativa comunitaria in materia. Occorre infatti ricordare che il trasformatore finale trae il suo diritto al premio solo dal diritto del produttore di tabacco. Ciò deriva dall'art. 7 bis, n. 1, del regolamento n. 727/70, inserito dal regolamento n. 2267/88, che stabilisce espressamente

che i prezzi e i premi si applicano esclusivamente alle varietà di tabacco provenienti dai comuni in cui esse sono già state coltivate. Bisogna concludere che il diritto dei secondi operatori economici è condizionato dal diritto dei primi.

179. *In secondo luogo*, sia la finalità che l'economia generale dei regolamenti nn. 727/70, 2046/90, 2267/91, 2178/92 e 2065/93 confermano tale interpretazione.

180. I 'considerando' dei regolamenti nn. 2046/90, 2267/91, 2178/92 e 2065/93 prevedono espressamente che, ove si accerti il superamento dei quantitativi massimi garantiti, deve essere effettuato immediatamente il recupero dei premi pagati in eccesso. Così, il primo 'considerando' di tali regolamenti dispone che, ove i quantitativi fissati per una varietà o gruppo di varietà vengano superati, il regime attuato dal regolamento n. 727/70 prevede che i relativi prezzi e premi «devono essere ridotti»; il secondo 'considerando' degli stessi regolamenti precisa che «il regolamento (CEE) n. 2824/88 prevede, per ogni raccolto e per ogni varietà o gruppo di varietà di tabacco per cui sia stato fissato un quantitativo massimo garantito, che la Commissione, avvalendosi in particolare dei dati comunicati dagli Stati membri, stabilisca il quantitativo effettivamente prodotto; che, qualora il quantitativo massimo garantito risulti superato, ad ogni superamento dell'1% di detto quantitativo relativamente ad una varietà o gruppo di varietà corrisponde una riduzione dell'1% del prezzo d'intervento e dei relativi premi

⁷⁹ — Sentenze citate Paesi Bassi/Commissione, punto 14, e Italia/Commissione, punto 6 (menzionate alla nota 7 delle presenti conclusioni).

⁸⁰ — Sentenza Spagna/Commissione, citata, punto 39.

(...)». Orbene, ai sensi dell'art. 2 di tali regolamenti la loro data di entrata in vigore è fissata al terzo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

presso i produttori di tabacco devono necessariamente, per rispondere all'obiettivo di efficacia perseguito, essere praticati anteriormente al raccolto del tabacco, e, conseguentemente, anteriormente ai controlli praticati presso i trasformatori di tabacco che intervengono necessariamente «a valle».

181. Occorre quindi concludere che, dal momento dell'entrata in vigore dei regolamenti nn. 2046/90, 2267/91, 2178/92 e 2065/93, gli Stati membri potevano pretendere la restituzione immediata dei premi versati in eccesso rispetto ai quantitativi massimi garantiti, vale a dire prima dell'inizio del raccolto successivo.

182. Nello stesso modo, l'economia generale dei regolamenti nn. 727/70 e 2824/88 conferma tale analisi.

183. E' opportuno ricordare, al riguardo, che il regolamento n. 727/70 istituisce due tipi di misure; da una parte, l'obbligo di acquistare il tabacco prodotto dai produttori comunitari in conformità dei quantitativi e dei prezzi d'intervento stabiliti annualmente, dall'altra, la concessione di premi ai trasformatori che acquistano il tabacco in foglia direttamente presso tali produttori. Parallelamente, il regolamento n. 2824/88 che stabilisce le modalità d'applicazione del regime dei quantitativi massimi garantiti per il settore del tabacco distingue due tipi di controlli: quelli effettuati presso i produttori di tabacco, beneficiari dei prezzi d'intervento, e quelli effettuati presso i trasformatori di tabacco, beneficiari dei premi. I controlli effettuati

184. Nel caso di specie, poichè la rettifica operata dalla Commissione è motivata dalla mancanza di controllo sulla veridicità delle dichiarazioni presentate dai produttori di tabacco, spettava alla Repubblica ellenica recuperare i premi irregolarmente versati senza attendere che il tabacco uscisse dal controllo, vale a dire il momento in cui il trasformatore finale acquisisce il suo diritto al premio. Come ho già dimostrato, in tale ipotesi, quest'ultimo operatore non può vantare un tale diritto.

185. Emerge da quanto precede che, da una parte, ove, a seguito di controlli effettuati presso i produttori di tabacco, si accerti che sono state commesse irregolarità, non vi è fondamento per un diritto ai premi, e, dall'altra, dal momento dell'entrata in vigore dei regolamenti nn. 2046/90, 2267/91, 2178/92 e 2065/93, gli Stati membri debbono esigere il rimborso immediato dei premi versati in eccesso rispetto ai quantitativi massimi garantiti, ossia anteriormente all'inizio del successivo raccolto. Va da sè che, quando le irregolarità vengono accertate presso i produttori di tabacco, i relativi diritti ai prezzi e ai premi sono nulli. Quindi, non trovano applicazione gli artt. 6 e 7 del regolamento n. 1726/70, che prevedono le condizioni di concessione del premio. Ogni diversa

interpretazione avrebbe la conseguenza di permettere il finanziamento di quantitativi di tabacco non garantiti.

quasi quattro anni dopo l'accertamento delle irregolarità.

186. *In terzo luogo*, l'argomento della Repubblica ellenica consistente nel sostenere che l'analisi della Commissione non sarebbe valida in mancanza di una fissazione per via regolamentare di una data precisa e fissa per il recupero degli importi indebitamente versati, in modo tale che tutti gli Stati membri seguano un unico metodo e che la concorrenza si sviluppi in condizioni uguali per tutti, trascura il fatto che l'interpretazione proposta presenta gli stessi inconvenienti di quella contestata. Inoltre, essa non tiene conto del fatto che l'obiettivo principale della menzionata normativa comunitaria nel settore del tabacco è sovvenzionare le produzioni di tabacco conformi ai quantitativi massimi prodotti, e non parificare le condizioni di concorrenza tra i diversi produttori.

187. *In quarto luogo*, il sistema attuato in Grecia non può avere alcun effetto dissuasivo e nemmeno presenta alcuna efficacia qualora gli operatori economici che compiono transazioni dubbie vengano sanzionati solo molto tempo dopo la commissione di queste irregolarità. Così, la Repubblica ellenica non contesta che nella fattispecie le somme controverse siano state recuperate

188. Sulla domanda proposta dalla Repubblica ellenica in subordine, è opportuno ricordare che i rapporti interni tra l'amministrazione ellenica e gli interessati, in particolare in seguito alle decisioni emesse dai giudici nazionali, non incidono sugli obblighi degli Stati membri che derivano dai regolamenti comunitari⁸¹. E' la ragione per cui anche tale domanda formulata dalla ricorrente dev'essere respinta.

189. *Per quanto riguarda il secondo motivo* relativo alla mancanza di controlli sulle superfici e la varietà Virginia coltivata in comuni non eleggibili, è opportuno ricordare che, ai sensi di una costante giurisprudenza, lo Stato membro nei cui confronti la Commissione ha giustificato la decisione con cui rileva la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli istituiti nell'ambito d'applicazione delle norme sul funzionamento del FEAOG, sezione garanzia, 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. A meno che esso non riesca 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»⁸².

81 — V., ad esempio, per analogia, sentenza 18 dicembre 1997, causa C-263/96, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-7453, punto 27).

82 — Sentenza Italia/Commissione, citata, punto 7.

190. Orbene, è manifesto e assolutamente non contestato dalla Repubblica ellenica che le misure necessarie all'attuazione dei controlli imposti dal regolamento n. 1197/92, entrato in vigore il 12 maggio 1992, sono state adottate solo nel settembre 1992. Di conseguenza, i controlli senza preavviso in loco riguardanti il tabacco coltivato e le superfici dichiarate di cui al suo art. 2 quater, n. 1, non possono essere stati realizzati efficacemente. Le spiegazioni e le informazioni fornite dalla Repubblica ellenica non consentono di confutare gli accertamenti effettuati dai servizi del FEAOG.

191. Deriva da quanto precede che la Repubblica ellenica non ha fornito elementi concreti e significativi che possano dimostrare l'esistenza di un sistema di controllo affidabile ed operativo.

192. *Per quanto concerne il terzo motivo*, vertente sulle rettifiche operate in seguito alle dichiarazioni irregolari riguardanti la coltivazione di tabacco della varietà Virginia praticata in comuni non eleggibili, chiedo a questa Corte di dichiarare infondato quanto sostenuto dalla Repubblica ellenica, vale a dire che la Commissione avrebbe dovuto ritenere eleggibili i comuni situati nelle regioni in cui si pratica tradizionalmente la coltivazione del tabacco.

193. E' utile ricordare infatti che, se, ai sensi dell'art. 7 bis, n. 1, del regolamento n. 727/70, inserito dal regolamento n. 2267/88, i prezzi e i premi si applicano esclusivamente alle varietà di tabacco provenienti dai *comuni* in cui esse sono già state coltivate almeno una volta nel corso dei cinque anni che precedono il raccolto di cui trattasi, il n. 2 di tale disposizione precisa che il Consiglio può stabilire, contemporaneamente ai prezzi e ai premi, le varietà alle quali non si applica il n. 1.

194. Orbene, come sottolinea giustamente la Commissione, gli Stati membri non sono competenti a modificare unilateralmente le condizioni d'applicazione dei regolamenti comunitari in materia di premi alla produzione di tabacco. Poiché l'art. 7 bis, nn. 1 e 2, del regolamento n. 727/70, inserito dal regolamento n. 2267/88, ha stabilito espressamente che solo i comuni in cui sia coltivata una varietà specifica di tabacco possono beneficiare dei prezzi e dei premi di cui ai regolamenti nn. 2046/90, 2267/91, 2178/92 e 2065/93, non spetta alla Repubblica ellenica estendere gli effetti dei menzionati regolamenti comunitari ad altri comuni.

195. Inoltre, non si può sostenere che la nozione di «comune» nel senso delle suddette disposizioni si estenda a tutti i comuni

compresi in una data zona di produzione. Infatti, è opportuno osservare che il Consiglio opera una distinzione tra tali due nozioni e che, quando desidera che una misura si applichi ad una zona di produzione e non ad un comune, lo indica espressamente⁸³.

dall'art. 7 bis del regolamento n. 727/70, inserito dal regolamento n. 2267/88, che le varietà di tabacco Virginia e Basmas siano esentate dalle condizioni d'applicazione dei prezzi e premi d'intervento previsti da tali regolamenti.

196. Inoltre, come ha giustamente ricordato la Commissione, i premi concessi ai *trasformatori* di tabacco nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio di cui al regolamento n. 727/70 e i premi concessi ai *produttori* di tabacco nell'ambito dei finanziamenti di programmi strutturali per sperimentare talune coltivazioni di tabacco perseguono finalità diverse. Infatti, il regolamento n. 727/70 non ha lo scopo di finanziare gli investimenti dei produttori di tabacco che accettano di dedicarsi a coltivazioni sperimentali, bensì, come ho già evidenziato, di adottare disposizioni comuni che possano assicurare ai produttori della Comunità, per la loro attività e il loro tenore di vita, garanzie equivalenti a quelle che sono loro offerte dalle organizzazioni nazionali di mercato.

198. Deriva da quanto esposto che la Repubblica ellenica non ha validamente giustificato le violazioni degli obblighi derivanti dall'art. 7 bis del regolamento n. 727/70.

199. *Riguardo al quarto e ultimo motivo* dedotto dalla Repubblica ellenica a sostegno della sua domanda di annullamento della rettifica operata dalla Commissione per lo svincolo delle cauzioni nei termini previsti dai regolamenti comunitari, si deve rilevare che tale Stato membro non contesta l'interpretazione delle norme data dalla Commissione, ma invoca solo l'errore manifesto di quest'ultima nella valutazione dei fatti che le sono stati sottoposti.

197. Infine, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica ellenica, non risulta

200. La Commissione, senza essere contraddetta sul punto dalla Repubblica ellenica, precisa di aver ottenuto tardivamente, in occasione del presente ricorso, le prove di cui tale Stato afferma di disporre e, a causa di tale produzione tardiva, di non

⁸³ — V., in particolare, l'art. 1 del regolamento n. 1738/91, citato, che stabilisce: «Per il raccolto 1991, le qualità di riferimento e le zone di produzione, riconosciute ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, lettere b) e c) del regolamento (CEE) n. 727/70 per ciascuna varietà di tabacco in foglia prodotta nella Comunità sono quelle stabilite rispettivamente negli allegati I e III del presente regolamento».

essere in grado di pronunciarsi sulla loro pertinenza.

le rettifiche operate dalla Commissione per le cauzioni versate e non svincolate nei termini stabiliti.

201. Ricordo che, ai sensi di una costante giurisprudenza, lo Stato membro nei cui confronti la Commissione ha giustificato la decisione con cui rileva la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli istituiti nell'ambito dell'applicazione delle norme sul funzionamento del FEAOG, sezione garanzia, 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. A meno che esso non riesca 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»⁸⁴.

202. Dato che lo Stato membro non ha ritenuto utile presentare tempestivamente tali elementi in modo da consentire alla Commissione di effettuare tutte le verifiche necessarie — in particolare eventuali verifiche in loco o audizioni — ed essendo noi stessi nell'impossibilità di compiere tali verifiche, occorre ritenere che la Repubblica ellenica non abbia fornito alcun elemento significativo che possa confutare l'analisi della Commissione nè le conseguenze che essa ne ha ricavate, e respingere in quanto infondato il motivo riguardante

III — La specifica domanda presentata nell'ambito della causa C-46/97

A — La rettifica operata in relazione all'aiuto alla produzione di cotone

1. La normativa comunitaria relativa al settore «cotone»

203. Il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) 27 luglio 1981, n. 2169, che stabilisce le norme generali del regime di aiuto per il cotone⁸⁵.

204. L'art. 10 di tale regolamento stabilisce che gli Stati membri produttori istituiscono

⁸⁴ — Sentenza Italia/Commissione, citata, punto 7.

⁸⁵ — GU L 211, pag. 2.

un regime di controllo, al fine principalmente:

— di accertare la quantità di cotone non sgranato comunitario entrata nelle singole imprese di sgranatura;

— di accertare la quantità di cotone non sgranato sottoposta a sgranatura;

— di verificare l'osservanza del prezzo minimo.

205. Secondo l'art. 12 di tale regolamento, le disposizioni del regolamento n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune⁸⁶, si applicano *mutatis mutandis* nel settore disciplinato dal regolamento n. 2169/81.

206. In forza dell'art. 8, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 3 maggio 1989, n. 1201, recante modalità d'applicazione del regime di aiuti per il cotone⁸⁷, ogni produttore di cotone presenta annual-

mente, anteriormente a una data stabilita dallo Stato membro interessato e — salvo caso di forza maggiore — entro il 1° luglio, una dichiarazione delle superfici coltivate.

207. Ai sensi dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 1201/89, se le superfici dichiarate non coincidono con quelle constatate in occasione del controllo di cui all'art. 12, n. 1, lett. a), gli Stati membri rettificano le dichiarazioni in causa. Essi tengono conto di tali rettifiche nel determinare il totale delle superfici dichiarate.

208. Secondo l'art. 12, n. 1, del regolamento n. 1201/89, l'organismo all'uopo designato dallo Stato membro produttore verifica:

a) l'esattezza delle dichiarazioni delle superfici coltivate mediante un controllo per sondaggio in loco, che interessi almeno il 5% delle dichiarazioni;

b) che i contratti presentati soddisfino le condizioni specificate all'art. 10, in particolare per quanto riguarda il rispetto del prezzo minimo;

⁸⁶ — V. paragrafi 6-9 delle presenti conclusioni.

⁸⁷ — GU L 123, pag. 23.

c) che il quantitativo di cotone per il quale è richiesto l'aiuto corrisponda al quantitativo di cotone non sgranato comunitario, prodotto sulla superficie indicata nel contratto o nei contratti;

d) che il quantitativo di cotone per il quale è versato l'aiuto corrisponda al quantitativo di cotone comunitario effettivamente sgranato.

209. L'art. 12, n. 2, del regolamento n. 1201/89 precisa che l'organismo competente ammette al beneficio dell'aiuto soltanto il quantitativo di cotone per il quale risultino adempiute tutte le condizioni prescritte.

210. Secondo l'art. 13 del regolamento n. 1201/89, la contabilità di magazzino di cui all'art. 6, n. 2, del regolamento n. 2169/81 deve indicare, distinguendo fra il cotone non sgranato raccolto nella Comunità e quello raccolto fuori di essa, le quantità di cotone non sgranato, di cotone sgranato, di semi, di olio e di cascami giacenti in magazzino il primo giorno di ogni mese.

2. I fatti

211. La relazione di sintesi n. 1 rileva gravi carenze che riguardano elementi fondamentali del sistema di gestione e di controllo degli aiuti alla produzione di cotone e che, di conseguenza, giustificano le rettifiche forfetarie del 10% della spesa operate nel corso della liquidazione dei conti FEAOG, sezione garanzia, per l'esercizio finanziario 1992 nonché per talune spese dell'esercizio 1993.

212. La Commissione afferma che avendo accertato, per la campagna 1991/1992, uno scostamento notevole e ingiustificato tra la stima della produzione da parte delle autorità elleniche e la produzione per cui è stato chiesto l'aiuto e tenuto conto anche degli antecedenti legati a tale prodotto⁸⁸, essa è stata indotta a depositare il 10 luglio 1992, presso la Repubblica ellenica, una domanda di indagine ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 595/91, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore⁸⁹.

213. La prima fase dell'indagine, condotta congiuntamente dalla Commissione, dalla

⁸⁸ — Relazione di sintesi degli anni 1989 e 1990.

⁸⁹ — V. paragrafi 15-19 delle presenti conclusioni.

competente amministrazione ellenica e da una società di audit esterna, dal 26 ottobre 1992 al 4 dicembre 1992, si è conclusa con l'accertamento di rilevanti irregolarità e carenze nel sistema di controllo dell'Ufficio ellenico del cotone. Si è accertata, in particolare, l'inesistenza di reali strumenti di controllo delle superfici dichiarate dai produttori.

valutazione dell'impatto finanziario delle irregolarità rilevate.

214. Nonostante le reiterate richieste del FEAOG, la seconda fase dell'indagine, che doveva essere effettuata da gennaio a giugno 1993 e riguardare le verifiche da svolgersi presso le imprese di sgranatura, non è mai stata avviata dalle autorità elleniche, come ha d'altronde riconosciuto il ministero dell'Agricoltura, in una lettera 14 giugno 1994.

216. Poichè tali domande sono rimaste prive di seguito, la Commissione ha concluso che, per quanto concerne l'esercizio finanziario 1991, la Repubblica ellenica non ha rispettato gli obblighi di cui all'art. 8 del regolamento n. 729/70 che prevede, ricordiamolo⁹⁰, che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per prevenire e perseguire le irregolarità e per recuperare le somme perse a seguito di irregolarità accertate. Una rettifica finanziaria del 25% delle spese veniva, quindi, proposta per l'esercizio finanziario FEAOG 1991.

215. Benché le competenti autorità elleniche, da una parte, abbiano avviato procedimenti giudiziari e irrogato delle sanzioni amministrative, per quanto concerne la campagna 1991/1992 e, dall'altra, abbiano adottato nuove misure per migliorare la qualità del sistema nazionale di controllo e pubblicato nuove istruzioni nazionali da seguire per le campagne 1992/1993 e 1993/1994, i servizi del FEAOG hanno evidenziato l'inadeguatezza di tali misure. Hanno domandato in particolare alla Repubblica ellenica di completare l'indagine in corso e, in conformità dell'art. 6 del regolamento n. 595/91, di comunicar loro le conclusioni della stessa e la precisa

217. Le ulteriori indagini condotte dai servizi del FEAOG hanno permesso di accertare che le competenti autorità elleniche hanno continuato a non comunicare le informazioni sul seguito dell'inchiesta domandato nel 1992, ai sensi delle disposizioni del regolamento n. 595/91, a mantenere, per l'esercizio finanziario 1992, lo stesso sistema di controllo e di gestione delle somme pagate a titolo di aiuto alla produzione di cotone seguito nel 1991 e a non rendere effettive e operative le nuove istruzioni, adottate solo a partire dalla campagna 1993/1994. A causa delle persistenti carenze e irregolarità, pur riconoscendo i progressi ottenuti nella qualità

90 — Ibidem, paragrafi 9 e 10.

della collaborazione esistente grazie alle attività del gruppo di lavoro congiunto, i servizi del FEAOG hanno proposto una rettifica del 25% delle spese dichiarate dalla Grecia in riferimento al cotone per l'esercizio finanziario 1992.

218. Inoltre, la relazione di sintesi n. 1 ha precisato che, per quanto concerne l'aiuto complementare previsto per i piccoli produttori, i risultati delle diverse indagini effettuate nel settore hanno dimostrato l'inadeguatezza della gestione e dei relativi controlli ed ha proposto di applicare lo stesso tasso di rettifica a tali spese dichiarate dalla Repubblica ellenica. Tuttavia, veniva evidenziato che tale tasso potevano essere ridotto se si accertavano miglioramenti.

219. Il supplemento della relazione di sintesi n. 1, del 23 settembre 1996, ha sottolineato che le indagini del FEAOG condotte nel 1995 e nel 1996 hanno confermato il miglioramento della situazione; si è infatti constatata l'adozione di adeguate misure da parte delle autorità elleniche per ristabilire una buona collaborazione con la Commissione e garantire, a partire dalla campagna 1995/1996, la conformità dei controlli sugli aiuti alla produzione di cotone e ai piccoli produttori. Pertanto, i servizi del FEAOG, per quanto concerne l'esercizio finanziario 1992, hanno proposto di ridurre la rettifica del 25%, inizialmente notificata alla Repubblica ellenica, al tasso forfettario del 10%, e di restituirla la differenza.

3. Il ricorso

220. La Repubblica ellenica eccepisce che la rettifica del 10% imposta dalla decisione 96/701 è, da un lato, basata su una valutazione erronea dei fatti e, dall'altro, implica un abuso di potere della Commissione o un superamento dei limiti del suo potere discrezionale.

221. Pur ammettendo le irregolarità commesse ed accertate presso un certo numero di operatori economici, la Repubblica ellenica sostiene che tali irregolarità non erano state favorite nè causate dalla mancanza o dalla negligenza del sistema di controllo e di gestione dei competenti servizi nazionali. Essa conferma l'adequazione di tale sistema che ha consentito di identificare i responsabili di tali frodi e di ottenere dai competenti tribunali nazionali delle condanne penali e pecuniarie, permettendo il recupero quasi totale delle somme indebitamente pagate.

222. A suo parere, nessuna negligenza può essere imputata alle competenti autorità elleniche; non appare pertanto giustificata la rettifica forfettaria del 10%.

223. La Commissione conferma i suoi addebiti e fa valere che la ricorrente non ha fornito alcun elemento che dimostri che le constatazioni sulle quali la Commissione

si è basata nel corso della liquidazione dei conti degli esercizi 1991 e 1992 erano inesatte. Osserva in proposito che l'indagine condotta in Grecia nel 1992 e nel 1993, ai sensi del regolamento n. 595/91, per quanto concerne la frode nel settore del cotone, è stata completata da cinque missioni di controllo del FEOG che si sono svolte dal 9 al 13 gennaio 1995, dal 13 al 16 giugno 1995, dal 10 al 14 luglio 1995, dal 13 al 17 novembre 1995 e dal 22 al 26 gennaio 1996.

224. Tali missioni avevano lo scopo di esaminare le procedure nazionali di gestione e di controllo dell'aiuto nel settore del cotone nell'ambito della liquidazione dei conti per l'esercizio finanziario 1992 e per gli esercizi successivi.

225. Orbene, al termine delle missioni, sono state accertate numerose irregolarità. Così, i servizi del FEOG hanno rilevato che in nessun «nomos»⁹¹ erano stati informatizzati i dati raccolti per l'individuazione dei terreni al fine di creare l'equivalente di un catasto, nè tali dati erano stati utilizzati per garantire il controllo della veridicità delle dichiarazioni di coltivazione e per individuare le superfici dichiarate da più di un produttore.

226. Inoltre, essi hanno segnalato che la delimitazione delle parcelle e dei terreni coltivati non era effettuata in modo oggettivo.

227. Ancora, hanno precisato che non erano state rispettate le disposizioni dell'art. 13 del regolamento n. 1201/89, in quanto le imprese di sgranatura non erano in grado di comparare i quantitativi di cotone entrati con la corrispondente produzione di cotone sgranato, in quanto il magazzinaggio del prodotto greggio si faceva in conformità della qualità e del tipo di raccolto e non dell'ordine cronologico di entrata, e la procedura adottata dalle autorità elleniche per determinare il peso di un lotto di cotone sgranato non soddisfaceva le condizioni fissate all'allegato B del regolamento n. 1201/89.

228. Infine, si è rilevato che i verbali dei controlli senza preavviso che avrebbero dovuto essere effettuati non erano nè utilizzabili nè soddisfacenti. La lettura di tali sintetici documenti non permetteva di comprendere la portata e l'importanza di tali controlli, e questo dimostrava il loro carattere formale. Nel corso dei controlli in loco, si è constatata la mancanza di un controllo di «verosimiglianza» riguardante il consumo di energia, il personale e la capacità di sgranatura dell'impresa. Detta situazione era dovuta all'assenza di strumenti informatici che avrebbero consentito di seguire le diverse domande di acconto, le domande di calcolo dell'aiuto e le stesse domande di aiuto, rispetto alle domande di sottoposizione a controllo. Pertanto, era impossibile applicare correttamente e verificare l'applicazione della percentuale di aiuto ai vari quantitativi trasformati.

229. La Commissione sottolinea che tali constatazioni corrispondono ai criteri defi-

91 — Circoscrizione territoriale amministrativa di diritto interno che corrisponde al secondo grado di decentramento in Grecia.

niti nel documento n. VI/216/93⁹² al quale fanno riferimento le autorità elleniche. La loro inosservanza riguarderebbe controlli essenziali a garantire la regolarità della spesa del FEAOG e non si limiterebbe solo a frodi commesse da taluni soggetti.

230. La Commissione non contesta che la Repubblica ellenica abbia adottato provvedimenti contro i soggetti che hanno commesso irregolarità. Tuttavia, sottolinea che tali misure individuali non consentono di rimediare alle carenze e alle inadeguatezze del sistema di controllo precedentemente constatate.

231. Analogamente, la Commissione riconosce che le autorità elleniche abbiano compiuto sforzi notevoli per migliorare il sistema di controllo, e questo ha infatti giustificato la riduzione della riserva negativa dal 25% al 10%. Ciò nonostante, per l'esercizio 1992, essa precisa che sarebbe inammissibile non tener conto del fatto che la spesa di cui trattasi è stata effettuata nell'assenza quasi totale di controlli efficaci.

4. Valutazione

232. In forza di una costante giurisprudenza, la Corte ha ritenuto che lo Stato membro, nei cui confronti la Commissione ha giustificato la sua decisione con cui rileva la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli istituiti nell'ambito d'applicazione delle norme di funzionamento del FEAOG, sezione garanzia, 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. A meno che esso non riesca 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»⁹³.

233. Risulta, da una parte, che la relazione circostanziata dei fatti da parte della Commissione⁹⁴ rivela gravi carenze e negligenze riguardanti elementi fondamentali del sistema di controllo e di esecuzione di controlli volti a garantire la regolarità della spesa e questo le ha logicamente permesso di concludere che il rischio di ampie perdite per il FEAOG era alto, dall'altra, che le irregolarità riconosciute dalla Repubblica ellenica per l'esercizio finanziario 1992 sono la diretta conseguenza della mancanza di un sistema di controllo e di gestione efficace, affidabile e oggettivo adottato da tale Stato. Del resto, la Repubblica ellenica

93 — Sentenza Italia/Commissione, citata, punto 7.

94 — V. paragrafi 223-229 delle presenti conclusioni.

sembra riconoscerlo implicitamente in quanto ha accettato di adottare nuove misure di controllo e di garantirne il rispetto, in particolare rilasciando nuove istruzioni da applicarsi dalla campagna 1995/1996.

237. Pertanto, propongo che i motivi riguardanti le spese relative all'aiuto alla produzione di cotone per l'esercizio finanziario 1992 vengano respinti.

234. Inoltre, è opportuno osservare che la Repubblica ellenica si limita a smentire gli elementi di prova forniti dalla Commissione senza tuttavia fornire, da parte sua, la minima giustificazione che possa confutare l'analisi della Commissione nè le conseguenze che ne ha ricavato.

IV — Le specifiche domande presentate nell'ambito della causa C-243/97

A — La rettifica operata per il pagamento tardivo ai beneficiari degli aiuti alla produzione di olio d'oliva

235. La Corte ha anche deciso che, nell'ambito di un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato, la Corte deve unicamente accertare se i motivi del ricorso siano fondati. Non le spetta nè maggiorare nè diminuire le rettifiche che dovessero risultare inadeguate alla luce, in particolare, dei criteri indicati nel documento n. VI/216/93⁹⁵.

236. E' la ragione per cui ritengo che il motivo volto ad ottenere la riduzione della rettifica della spesa operata dalla Commissione debba anch'esso essere respinto.

1. Le norme comunitarie pertinenti

238. L'art. 12 ter, n. 1, del regolamento n. 3061/84 che fissa le modalità d'applicazione del regime d'aiuto alla produzione di olio d'oliva, come modificato dal regolamento n. 928/91⁹⁶, stabilisce che, dopo la fissazione della media delle rese delle ultime quattro campagne, lo Stato membro corrisponde l'aiuto alla produzione agli olivicoltori la cui produzione media sia inferiore al quantitativo indicato nell'art. 5, n. 2, primo trattino, del regolamento n. 136/66, modificato dal regolamento (CEE) del

⁹⁵ — V., per analogia, la sentenza Italia/Commissione, citata, punto 8.

⁹⁶ — V. paragrafi 38-40 delle presenti conclusioni.

Consiglio 2 luglio 1987, n. 1915⁹⁷, e dal regolamento n. 2210/88⁹⁸, entro i novanta giorni successivi alla presentazione della domanda di aiuto, accompagnata dalla prova dell'avvenuta trasformazione delle olive in un frantoio riconosciuto.

comma, ai sensi del quale la Grecia e il Portogallo sono autorizzati a pagare, entro il 15 ottobre 1993, l'aiuto per la campagna 1992/1993.

2. I fatti

239. In conformità dell'art. 12 ter, n. 2, del regolamento n. 3061/84, come modificato dai regolamenti nn. 98/89⁹⁹ e 928/91¹⁰⁰, lo Stato membro versa l'aiuto alla produzione ai produttori la cui produzione media sia almeno uguale al quantitativo di cui all'art. 5, n. 2, primo trattino, del regolamento n. 136/66, modificato dai regolamenti nn. 1915/87 e 2210/88, citati, entro i novanta giorni successivi alla fissazione; da parte delle Commissioni, della produzione effettiva per la campagna in causa e dell'importo unitario dell'aiuto alla produzione di cui all'art. 17 bis, n. 3, del regolamento n. 2261/84, modificato dal regolamento n. 3500/90¹⁰¹.

240. Il regolamento (CEE) della Commissione 12 ottobre 1993, n. 2796, che ha modificato il regolamento n. 3061/84¹⁰², ha aggiunto a tale disposizione un nuovo

241. La relazione di sintesi n. 2 precisa che i servizi del FEAOG hanno attuato un programma di controllo automatico riguardante il rispetto dei massimali e dei termini ultimi di pagamento imposti dalla normativa comunitaria. Per quanto concerne il pagamento di un aiuto ai beneficiari oltre tali termini, è previsto il rifiuto automatico della spesa seguendo un sistema di penalizzazione progressivo che tiene conto dei mesi di ritardo.

242. Tali disposizioni, dopo essere state discusse e approvate nel corso della riunione del comitato del FEAOG del 26 e 27 gennaio 1993, sono state confermate nel documento n. VI/488/92.

243. Tutti gli Stati membri sono stati ufficialmente informati dei pagamenti tardivi che li riguardavano.

244. Lo scambio d'informazioni ha permesso di stabilire che la rettifica che

97 — GU L 183, pag. 7.

98 — V. paragrafi 28-30 delle presenti conclusioni. Tale disposizione stabilisce che «L'aiuto è concesso agli olivicoltori membri di una organizzazione di produttori (...) la cui produzione media è di almeno 300 kg di olio d'oliva per campagna, in funzione del quantitativo di olio d'oliva effettivamente prodotto (...)».

99 — V. paragrafo 49 delle presenti conclusioni.

100 — V. paragrafi 39 e 40 delle presenti conclusioni.

101 — Ibidem, paragrafo 40.

102 — GU L 255, pag. 1.

sarebbe stata applicata a tale titolo alla Repubblica ellenica avrebbe dovuto ammontare a GRD 1 322 433 341.

legittimata a invocare tale nozione per giustificare le carenze della propria amministrazione, tanto più che tali termini costituivano già una proroga delle scadenze fissate dal regolamento n. 3061/84, proroga accordata in considerazione delle difficoltà della Grecia.

3. Il ricorso

245. La Repubblica ellenica ritiene ingiustificata tale rettifica facendo valere la forza maggiore. A suo parere, i servizi competenti hanno fatto tutto il possibile per pagare i beneficiari tempestivamente, ma il volume dei casi controllati e lo scopo perseguito, che consisteva nel verificare la regolarità dei pagamenti, non hanno permesso di rispettare scrupolosamente tali termini.

246. La Commissione sottolinea che la forza maggiore costituisce una deroga alla regola generale del rigoroso rispetto della normativa in vigore e deve, a tale titolo, essere interpretata in modo restrittivo. Secondo la giurisprudenza della Corte, la nozione di forza maggiore implica o un'impossibilità assoluta, o una circostanza anormale estranea all'operatore, le cui conseguenze avrebbero potuto essere evitate solo a prezzo di sacrifici eccessivi, nonostante ogni diligenza impiegata.

247. Ebbene, essa fa notare che nella fattispecie la Repubblica ellenica non è

4. Valutazione

248. Ai sensi di una costante giurisprudenza¹⁰³, la forza maggiore è definita come una circostanza estranea a colui che la invoca, anormale e imprevedibile, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante ogni diligenza impiegata.

249. Nella fattispecie, la Repubblica ellenica si richiama a un carico eccessivo di lavoro causato da un afflusso di domande da trattare nel breve termine impartito dal regolamento n. 2796/93.

250. Tali circostanze, come sottolinea molto giustamente la Commissione, non possono definirsi nè estranee a chi le invoca

¹⁰³ — V., in particolare, sentenze 29 settembre 1998, causa C-263/97, *First City Trading e a.* (Racc. pag. I-5537, punto 38), e 10 giugno 1999, causa C-376/97, *Wettwer* (Racc. pag. I-3449, punto 30).

nè imprevedibili e, quindi, non costituiscono un caso di forza maggiore.

B — *La rettifica operata per l'esportazione di olio d'oliva dalla Grecia verso paesi terzi*

251. Tale urgenza nel trattamento delle numerose domande presentate all'amministrazione ellenica, conformemente ai brevi termini fissati dal regolamento n. 2796/93, è infatti la conseguenza del mancato rispetto da parte di quest'ultima dei precedenti termini stabiliti dal regolamento n. 3061/84, modificato dal regolamento n. 98/89.

252. Come fa osservare la Commissione nella sua risposta al quesito scritto della Corte, il regolamento n. 2796/93 era volto a prorogare retroattivamente i termini che non erano stati rispettati da taluni Stati, tra i quali la Repubblica ellenica, a motivo della durata dei controlli da effettuare in alcune zone lontane, ma sempre nell'ambito della campagna di commercializzazione che scadeva il 15 ottobre 1993. Non aveva dunque lo scopo d'imporre agli Stati membri l'obbligo di effettuare tutti i pagamenti nel termine di un giorno a partire dall'entrata in vigore del detto regolamento, ma di riconoscere i pagamenti effettuati dopo tale termine, fissandone contemporaneamente la scadenza al termine della campagna di commercializzazione 1992/1993.

253. Pertanto, chiedo di respingere il motivo presentato dalla Repubblica ellenica in quanto infondato.

1. Le norme comunitarie pertinenti

254. L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune¹⁰⁴, stabilisce, ricordiamolo, che gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, le misure necessarie per accertare se le operazioni del FEAOG siano reali e regolari, per prevenire e perseguire le irregolarità e per recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze.

255. Analogamente, come già detto, il suo art. 8, n. 2, precisa che, in mancanza di recupero totale, le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dalla Comunità, salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri. Le somme recuperate sono versate ai servizi o agli organismi pagatori e da questi detratte dalle spese finanziate dal FEAOG.

256. Inoltre, l'art. 9, n. 1, del regolamento n. 729/70 stabilisce, come sappiamo, che

104 — V. paragrafi 6-12 delle presenti conclusioni.

gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione tutte le informazioni necessarie per il buon funzionamento del FEOG e adottano tutte le misure atte ad agevolare i controlli che la Commissione ritenga utile intraprendere nel quadro della gestione del finanziamento comunitario, comprese le verifiche in loco. Gli Stati membri comunicano alla Commissione le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative da essi adottate per l'applicazione degli atti comunitari inerenti alla politica agricola comune, in quanto questi atti comportino un'incidenza finanziaria per il FEOG.

1990-1993. I contenitori che si supponeva contenessero olio d'oliva contenevano invece altri prodotti che non potevano beneficiare delle restituzioni all'esportazione.

259. L'esito della vasta inchiesta condotta, tra il 1993 e il 1994, a Cipro, in Libano e in Grecia dalla Commissione, alla quale si sono unite saltuariamente le competenti autorità elleniche, confermava le frodi denunciate.

257. Infine, ricordiamo ancora che, secondo il suo art. 9, n. 2, gli agenti incaricati dalla Commissione di compiere le verifiche in loco hanno accesso ai libri contabili e a tutti gli altri documenti inerenti alle spese finanziate dal FEOG. A richiesta della Commissione e con l'accordo dello Stato membro interessato, le autorità competenti di detto Stato membro procedono a verifiche o indagini relative alle operazioni di cui al presente regolamento. Ad esse possono partecipare agenti della Commissione.

260. Gli inquirenti hanno accertato nel corso delle missioni effettuate a Cipro e in Libano che un piccolo numero di contenitori apparentemente esportati verso l'Australia o gli Stati Uniti aveva, in realtà, dato luogo a false dichiarazioni di spedizione in partenza dal Pireo verso il porto dei paesi di destinazione. Infatti, è risultato che gran parte dei contenitori aveva solo transitato per il porto di Limassol per essere spedita a Beirut invece che in Australia o negli Stati Uniti. Con l'aiuto dell'autorità doganale australiana, si è dimostrato che solo una piccola percentuale dei contenitori dichiarati esportati verso l'Australia è arrivata a destinazione e che la maggior parte di quelli effettivamente arrivati è stata dichiarata contenente merci diverse dall'olio d'oliva.

2. I fatti

258. Dalla relazione di sintesi n. 2 risulta che, con documenti «ufficiosi» inviati alla Commissione, il FEOG è stato informato di esportazioni illegali di olio d'oliva in partenza dalla Grecia nel corso degli anni

261. Le indagini effettuate in Libano hanno, inoltre, permesso di stabilire che l'importazione di olio d'oliva di qualsiasi origine era vietata in tale paese, salvo l'olio

munito di un certificato d'importazione rilasciato dalle competenti autorità libanesi; che, nel corso degli anni 1990, 1991 e 1992, non era stata effettuata alcuna importazione di olio d'oliva dichiarato di origine greca; che le spedizioni dichiarate, al momento dell'esportazione a partire dalla Grecia, erano esportazioni di olio d'oliva e, trasbordate via Cipro, venivano denunciate al loro arrivo in Libano come olio di soia.

262. Le autorità libanesi facevano infine osservare che le importazioni di olio di soia provenienti dall'Egitto erano molto aumentate nel 1992. L'analisi delle statistiche dimostrava che, nella seconda metà di tale anno, la Grecia aveva affermato di aver esportato considerevoli quantitativi di olio d'oliva verso l'Egitto, mentre in precedenza gli scambi di tale tipo di prodotto erano quasi inesistenti. Una verifica dei movimenti dei contenitori ha permesso di rilevare che molti di essi erano stati in realtà scaricati nel porto di Limassol, mentre, stando alle dichiarazioni, dovevano essere spediti direttamente in Egitto.

263. Dall'inchiesta condotta a Cipro, nel settembre 1994, dai servizi della Commissione, volta a stabilire il contenuto dei contenitori sospetti, le modalità del loro trasporto e la loro destinazione, è risultato che due società greche avevano effettuato dichiarazioni false in Grecia esportando un prodotto che asserivano essere olio d'oliva verso paesi terzi, negli anni 1992 e 1993. L'esame dei documenti doganali ciprioti ad hoc permesso di accertare che il prodotto

esportato era in realtà olio di soia. Gli inquirenti hanno anche scoperto che una società greca aveva effettuato false dichiarazioni in Grecia esportando un prodotto che asseriva essere olio d'oliva verso paesi terzi, durante il periodo 1990-1993.

264. Dinanzi ad una frode di tali dimensioni, in ragione delle vigenti norme comunitarie che impongono agli Stati membri di assoggettare tutte le esportazioni di olio d'oliva verso i paesi terzi ad un controllo materiale, gli inquirenti si sono chiesti quale fosse la responsabilità della Repubblica ellenica in tale vicenda.

265. La missione condotta presso il servizio doganale del Pireo e il Laboratorio nazionale, nel novembre 1994, ha permesso di accertare che tale frode era stata favorita dalla mancanza di controlli effettivi ed efficaci in Grecia. E' quindi emerso che non era stato effettuato alcun controllo doganale adeguato, che il Laboratorio nazionale non era in grado di produrre la minima traccia di analisi che certificasse la natura e la qualità dell'olio e che, quando la frode era già stata accertata, non è stata adottata nessuna misura per far cessare i traffici in corso o per indagare sul comportamento dei servizi interessati.

266. Gli inquirenti hanno concluso che, tollerando senza reagire che le autorità doganali e il Laboratorio nazionale dichiarassero, in contrasto con la realtà, che era stato effettuato un controllo materiale completo delle esportazioni di olio d'oliva,

la Repubblica ellenica aveva contribuito a sviluppare un sentimento di impunità presso alcuni esportatori senza scrupoli che hanno quindi potuto procedere a scambi fittizi di olio d'oliva, sapendo per certo che non avrebbero corso alcun rischio di sanzione in caso di frode. Così facendo, essa aveva violato le disposizioni dell'art. 8 del regolamento n. 729/70.

subire le conseguenze finanziarie delle irregolarità accertate come consentivano le disposizioni dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70.

3. Il ricorso

267. La relazione di sintesi n. 2 indica, peraltro, che le autorità elleniche non hanno potuto dimostrare di avere, nella loro lotta contro le attività illecite, adottato le misure adeguate per avviare i procedimenti giudiziari (penali e civili) necessari a porre fine a questo genere di traffico. Inoltre, non hanno comunicato al FEOG l'importo totale delle frodi commesse dagli operatori oggetto di inchiesta, nonostante le insistenze del FEOG.

270. La Repubblica ellenica non contesta nè la veridicità nè l'importo delle frodi descritte nella relazione di sintesi n. 2, ma ritiene che, nel caso di specie, le conseguenze finanziarie di tali frodi non siano ad essa imputabili. Essa fa valere gli stessi argomenti sviluppati nel corso del procedimento d'inchiesta e di conciliazione.

271. La Commissione, per i motivi esposti nella relazione di sintesi n. 2, conferma i suoi addebiti.

268. Pertanto, gli importi riguardanti le società in questione sono stati calcolati in base ai quantitativi dichiarati esportati verso l'Egitto e il Libano nel 1992 e nel 1993. L'importo della rettifica finanziaria applicata ai sensi dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70 ammonta a GRD 2 031 347 293 e GRD 2 413 383 890.

4. Valutazione

269. Le autorità greche non hanno contestato le conclusioni dell'inchiesta, ma hanno richiesto, per aver ampiamente collaborato con la Commissione sia per identificare i frodatori che per punirli, di non

272. E' opportuno rilevare che la Repubblica ellenica non contesta nè i fatti nè l'importo delle frodi accertate dai servizi del FEOG. Inoltre, occorre osservare che essa non fornisce alcun mezzo di prova che possa confutare tali accertamenti, in particolare quelli vertenti sulla mancanza totale di controllo materiale da parte delle auto-

rità doganali e del Laboratorio nazionale sulle esportazioni di olio d'oliva verso i paesi terzi, e le conseguenze che ne ha ricavate la Commissione.

273. Pertanto, chiedo alla Corte di dichiarare che la Repubblica ellenica non ha adempiuto gli obblighi di cui all'art. 8 del regolamento n. 729/70 e, in conformità di una costante giurisprudenza¹⁰⁵, di respingere il motivo riguardante la rettifica operata a titolo di esportazione di olio d'oliva dalla Grecia verso i paesi terzi.

C — Le rettifiche operate in relazione all'ammasso pubblico dei cereali e ai quantitativi mancanti di grano duro non dichiarati

1. Le norme comunitarie pertinenti

274. Il regolamento (CEE) n. 689/92 stabilisce le procedure e le condizioni di presa in consegna dei cereali da parte degli organismi d'intervento¹⁰⁶. Il suo art. 5 prevede che «L'operatore che esegua per conto dell'organismo d'intervento l'ammasso dei prodotti acquistati, ne sorveglia regolarmente la presenza e lo stato di conserva-

zione e informa immediatamente detto organismo di qualsiasi eventuale problema.

L'organismo d'intervento verifica almeno una volta all'anno la qualità del prodotto ammassato. Il relativo prelievo di campioni apposito può essere effettuato al momento dell'inventario annuo previsto all'art. 3 del regolamento (CEE) n. 618/90 della Commissione¹⁰⁷».

275. Il suddetto art. 3 stabilisce che l'inventario contabile è verificato dal titolare del magazzino nel corso degli ultimi due mesi dell'esercizio. Tale verifica comporta un accertamento della presenza fisica della merce, in conformità al modulo riportato nell'allegato¹⁰⁸.

276. Il regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1990, n. 3492, determina gli elementi da prendere in considerazione nei conti annuali per il finanziamento, da parte del FEAOG, sezione «garanzia», delle misure di intervento di magazzinaggio pubblico¹⁰⁹.

107 — Regolamento della Commissione 14 marzo 1990, che stabilisce le norme sulla redazione dell'inventario annuo dei prodotti agricoli in regime d'intervento pubblico (GU L 67, pag. 21).

108 — Deve anche essere indicato su tale modulo il tipo di prodotto ammassato, il nome del titolare del magazzino, la descrizione del lotto, il numero di lotto, il peso contabilizzato, il peso verificato, il peso controllato (...).

109 — GU L 337, pag. 3.

105 — Sentenza Italia/Commissione, citata, punto 6.

106 — Regolamento della Commissione 19 marzo 1992 (GU L 74, pag. 18).

277. Il suo art. 2, n. 1, precisa che «Gli Stati membri prendono tutte le misure necessarie per garantire la buona conservazione dei prodotti oggetto di interventi comunitari».

278. Il suo art. 2, n. 2, aggiunge che «Gli Stati membri comunicano alla Commissione, su sua richiesta, le disposizioni amministrative complementari da essi adottate per l'applicazione e la gestione delle misure d'intervento».

279. Il suo art. 5, n. 1, stabilisce che «Tutti i quantitativi mancanti e i quantitativi deteriorati a causa delle condizioni materiali di magazzinaggio, di trasporto o di trasformazione oppure a causa di una conservazione troppo lunga, devono essere contabilizzati in uscita dalle scorte d'intervento alla data in cui sono stati constatati la perdita o il deterioramento».

così riscontrato che i controlli di qualità dei lotti posti in vendita effettuati dai laboratori riconosciuti non partivano da campioni anonimi, come avrebbero richiesto le norme deontologiche applicabili in materia; che l'ammasso stesso era inadeguato per la mancanza di misurazioni sistematiche dei depositi e dei silos da parte dei funzionari responsabili dei controlli materiali.

281. Il FEAOG ha inviato alla Repubblica ellenica precise raccomandazioni affinché fossero adottate misure adeguate per rimediare a tali irregolarità. Così, si è richiamata l'attenzione della Repubblica ellenica sulla necessità di assumere funzionari qualificati per controllare i lotti offerti dal momento della loro ammissione al regime di intervento o subito dopo questa, di ispezionare materialmente i cereali e di verificarne la qualità. E' stato anche chiesto alla Repubblica ellenica di far eseguire dai controllori nazionali verifiche senza preavviso delle scorte e di procedere allo stesso modo a livello regionale.

2. I fatti

L'ammasso pubblico dei cereali

280. La relazione di sintesi n. 2 rileva persistenti carenze e negligenze nel sistema di controllo e di gestione relativo all'ammasso pubblico dei cereali in Grecia. Si è

282. Il FEAOG ha sottolineato che le autorità elleniche si sono dimostrate coscienti delle osservazioni formulate dai loro servizi ed hanno adottato misure concrete per migliorare il sistema di controllo. Così, per quanto concerne l'inventario annuo, sono stati praticati controlli supplementari vertenti sia sui quantitativi che sulla qualità degli ammassi su iniziativa delle competenti autorità elleniche.

283. Tenendo conto del fatto che le autorità elleniche, dopo aver riconosciuto che il sistema di controllo attuato era inadeguato, hanno cominciato ad apportarvi miglioramenti, il FEAOG ha proposto di operare una rettifica forfettaria del 2% a titolo di ammasso pubblico dei cereali. L'importo della rettifica finanziaria così operata ammonta a GRD 82 224 025, GRD 54 471 120 e GRD 97 597 184.

3. I ricorsi

L'ammasso pubblico dei cereali

I quantitativi mancanti di grano duro

284. La relazione di sintesi n. 2 indica che, a seguito dell'inchiesta effettuata dai servizi del FEAOG in Grecia nel 1992, 1993 e 1994, si è accertato che 22 721,164 tonnellate di grano duro non figuravano più nelle scorte d'intervento contrariamente a quanto dichiarato in proposito.

285. Il FEAOG ha ritenuto tali quantitativi mancanti come usciti dal magazzino contabile nel mese di maggio 1993.

286. Avendo constatato che le autorità elleniche non hanno considerato tale uscita nella loro dichiarazione annuale, la Commissione ha avvisato la Repubblica ellenica, il 25 aprile 1996, di dover operare a tale titolo una rettifica dell'importo di GRD 1 531 502 946.

287. Pur riconoscendo i fatti contestati, la Repubblica ellenica impugna la rettifica forfettaria del 2% che le è stata applicata. Essa sostiene che la sua leale collaborazione e la sua buona volontà per risolvere le negligenze e le carenze accertate dovrebbero esonerarla da qualsiasi sanzione.

288. Precisa inoltre che, in conformità del suo sistema giuridico interno, essa non potrebbe imporre retroattivamente e unilateralmente la modifica dei termini dei contratti sottoscritti tra l'organismo d'intervento e gli operatori economici, anche se i contratti in questione contengano clausole contrarie alle disposizioni dei regolamenti comunitari vigenti.

289. La Commissione conferma i suoi addebiti. Essa sottolinea, senza essere smentita sul punto dalla Repubblica ellenica, che il sistema controverso di controllo e di gestione è stato mantenuto fino al 1997

e che, conseguentemente, le negligenze e le carenze rilevate nel caso di specie ben esistevano nell'esercizio finanziario 1993.

4. Valutazione

I quantitativi mancanti di grano duro non dichiarati

290. La Repubblica ellenica ammette i fatti, ma sostiene che, da una parte, alcuni importi corrispondenti ai quantitativi mancanti sono stati successivamente rimborsati e, dall'altra, che talune somme non sono state rimosse a causa del contenzioso giudiziario pendente su tali fatti. Per queste ultime somme, essa precisa che il FEAOG si vedrà accreditare i corrispondenti importi sia volontariamente, sia mediante compensazione al termine dei processi in corso.

291. La Commissione conferma i suoi addebiti ed eccepisce che, in conformità dell'art. 5 del regolamento n. 3492/90, i quantitativi mancanti in uscita dalle scorte d'intervento alla data in cui è stata constatata la perdita devono essere contabilizzati.

292. Essa fa notare che la Repubblica ellenica non ha emesso alcuna obiezione in seguito alla notifica di tale rettifica.

293. Ricordo che, ai sensi di una costante giurisprudenza¹¹⁰, il FEAOG finanzia solo gli interventi effettuati in conformità delle norme comunitarie e che, quando la Commissione nutre dubbi riguardo ad una transazione, che essa ritiene giustificati da elementi di fatto o da circostanze relative alle condizioni nelle quali tale transazione è avvenuta, essa è tenuta a non pagare le somme corrispondenti a tale transazione, salvo che lo Stato membro interessato produca elementi sufficienti a fugare tali dubbi¹¹¹.

294. Allo stesso modo, si è sempre ritenuto che, nell'ambito di un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato, la Corte debba unicamente accertare se i motivi del ricorso siano fondati e che non le spetti nè maggiorare nè ridurre le rettifiche che dovessero risultare inadeguate alla luce, in particolare, dei criteri indicati nel documento n. VI/216/93¹¹².

295. Infine, ricordo che i rapporti interni tra l'amministrazione ellenica e gli interessati, in particolare a seguito delle decisioni pronunciate dai giudici nazionali, non

110 — Sentenze citate Paesi Bassi/Commissione, punto 14, e Italia/Commissione, punto 6 (menzionate alla nota 7 delle presenti conclusioni).

111 — Sentenza Spagna/Commissione, citata, punto 39.

112 — V., per analogia, sentenza Italia/Commissione, citata, punto 8.

influenzano gli obblighi degli Stati membri derivanti dai regolamenti comunitari ¹¹³.

modo diverso, per esempio procedendo a compensazione.

296. Deriva da quanto precede che i motivi della Repubblica ellenica riguardanti la rettifica operata a titolo di ammasso pubblico di cereali devono essere respinti.

300. Infine, quanto all'argomento delle cause giudiziarie pendenti, dedotto per giustificare il ritardo nella restituzione delle somme indebitamente percepite, come già detto, i rapporti tra l'amministrazione ellenica e gli interessati, in particolare in seguito a decisioni giudiziarie pronunciate dai giudici nazionali competenti, non incidono sugli obblighi degli Stati membri derivanti dai regolamenti comunitari.

I quantitativi mancanti di grano duro non dichiarati

297. E' opportuno ricordare che la Repubblica ellenica ha ammesso i fatti che le vengono contestati dalla Commissione.

301. Pertanto, risulta dall'insieme delle considerazioni svolte che l'integralità dei motivi fatti valere dalla Repubblica ellenica nell'ambito delle presenti cause deve essere respinta.

298. Inoltre, emerge espressamente dall'art. 5 del regolamento n. 3492/90 che i quantitativi mancanti di grano duro devono essere contabilizzati in uscita dalle scorte di intervento alla data in cui è stata constatata la perdita.

302. In conformità dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda.

299. La Commissione è tenuta a rispettare le norme così definite dai regolamenti comunitari e non può derogarvi permettendo agli Stati membri di applicarle in

303. Tale disposizione trova applicazione nelle due cause esaminate.

304. Nelle cause C-46/97 e C-243/97, la Repubblica ellenica sopporterà conseguentemente, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione.

113 — V., ad esempio, per analogia, sentenza Commissione/Belgio, citata, punto 27.

Conclusione

305. Chiedo pertanto che la Corte voglia dichiarare e statuire quanto segue:

Nella causa C-46/97

«1) Il ricorso è respinto.

2) La Repubblica ellenica sopporterà, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione».

Nella causa C-243/97

«1) Il ricorso è respinto.

2) La Repubblica ellenica sopporterà, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione».