SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
18 settembre 2003 *

Nella causa C-331/00,

Repubblica ellenica, rappresentata dai sigg. V. Kontolaimos e I.K. Chalkias nonché dalla sig.ra C. Tsiavou, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra M. Condou-Durande, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento parziale della decisione della Commissione 5 luglio 2000, 2000/449/CE, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 180, pag. 49), nella parte riguardante la Repubblica ellenica,

* Lingua processuale: il greco.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. D.A.O. Edward (relatore), facente funzione di presidente della Quinta Sezione, dai sigg. A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr e A. Rosas, giudici,

avvocato generale: sig. A. Tizzano

cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 6 giugno 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 febbraio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte l'11 settembre 2000, la Repubblica ellenica ha chiesto, ai sensi dell'art. 230, primo comma, CE, l'annullamento parziale della decisione della Commissione 5 luglio 2000,

2000/449/CE, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 180, pag. 49; in prosieguo: la «decisione impugnata»), nella parte in cui dispone rettifiche finanziarie a carico della Repubblica ellenica per gli esercizi finanziari 1996, 1997 e 1998.

Contesto normativo

La normativa comunitaria

Il finanziamento delle spese a titolo del FEAOG

2 Il regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 1995, n. 1287 (GU L 125, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 729/70»), prevede, nei suoi artt. 1, n. 2, lett. b), e 3, n. 1, che il FEAOG, sezione «garanzia», finanzi gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli, intrapresi secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

3 L'art. 1, n. 4, del regolamento n. 729/70 precisa quanto segue:

«Le spese relative agli oneri amministrativi ed al personale sostenute dagli Stati membri e dai beneficiari del concorso del Fondo non sono prese a carico da quest'ultimo».

4 Ai sensi dell'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70:

«La Commissione, previa consultazione del comitato del Fondo:

(...)

c) decide in merito alle spese non ammesse al finanziamento comunitario di cui agli articoli 2 e 3 qualora constati che alcune spese non sono state effettuate in conformità alle norme comunitarie.

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

In difetto di accordo lo Stato membro può chiedere che sia avviata una procedura volta a conciliare le rispettive posizioni nel termine di quattro mesi e il cui esito costituisce oggetto di una relazione alla Commissione che ne effettua l'esame [prima] di una decisione di rifiuto del finanziamento.

La Commissione valuta l'entità di detti importi tenendo conto, in particolare, della gravità dell'inosservanza constatata. La Commissione tiene conto a tal fine del tipo e della gravità dell'inosservanza nonché del danno finanziario che ne deriva per la Comunità.

(...)».

5 Il regolamento (CE) della Commissione 7 luglio 1995, n. 1663, che stabilisce modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 729/70 per quanto riguarda la procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia» (GU L 158, pag. 6), come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 22 ottobre 1999, n. 2245 (GU L 273, pag. 5; in prosieguo: il «regolamento n. 1663/95»), stabilisce, tra l'altro, gli obblighi degli enti di coordinamento che sono gli unici rappresentanti dello Stato membro nei confronti della Commissione. Tali enti devono mettere a disposizione della Commissione tutti i dati contabili necessari in forma tale che i servizi della Commissione possano effettuare i dovuti controlli.

6 Ai sensi dell'art. 8, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1663/95:

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

(...) Lo Stato membro risponde entro due mesi e la Commissione può conseguentemente modificare la sua posizione. (...)

Alla scadenza del termine stabilito per la risposta, i servizi della Commissione convocano una discussione bilaterale ed entrambe le parti si adoperano per raggiungere un accordo sulle misure da adottare, nonché sulla valutazione della gravità dell'infrazione e del danno finanziario arrecato alla Comunità europea. (...) [La Commissione] comunica ufficialmente le sue conclusioni allo Stato membro facendo riferimento alla decisione 94/442/CE della Commissione. (...) Tale comunicazione valuta le spese di cui sarà proposta l'esclusione in virtù dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera c), del regolamento (CEE) n. 729/70.

Lo Stato membro informa la Commissione quanto prima possibile dei provvedimenti adottati per assicurare il rispetto delle norme comunitarie e della data effettiva della loro attuazione. (...)

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

7 L'allegato al regolamento n. 1663/95 prevede le modalità amministrative e contabili che gli organismi di pagamento degli Stati membri devono seguire al fine di garantire un efficace controllo dell'ammissibilità delle domande di aiuto e della conformità alla normativa comunitaria dei relativi pagamenti.

8 Ai sensi del punto 2, sub ii), di tale allegato, l'organismo pagatore esercita, riguardo alle spese del FEAOG, la funzione di esecuzione dei pagamenti, consistente nell'impartire istruzioni agli istituti bancari di tale organismo o, in determinati casi, a un servizio pagatore governativo di pagare gli importi autorizzati al richiedente o al suo delegato.

9 Il punto 6 dell'allegato al regolamento n. 1663/95 stabilisce le procedure che l'organismo pagatore deve rispettare per garantire l'efficacia dei controlli. Il punto 6, sub v), dispone in particolare:

«Le procedure debbono garantire che il pagamento verrà erogato solo al richiedente, versato sul suo conto bancario o al suo delegato. Il pagamento sarà effettuato dall'istituto bancario (organismo di credito) dell'organismo pagatore o, se del caso, da un ufficio pagatore governativo ovvero l'assegno sarà spedito entro cinque giorni lavorativi dalla data di imputazione a carico del FEAOG. Saranno adottate procedure intese a garantire che tutti i pagamenti per i quali non vengono effettuati trasferimenti o per i quali gli assegni non vengono incassati sono nuovamente accreditati al Fondo. Non sono ammessi pagamenti in contanti. L'approvazione del funzionario abilitato ad autorizzare il pagamento e/o del suo controllore può essere informatizzata a condizione che sia garantito un appropriato livello di sicurezza dei mezzi utilizzati e che l'identità del firmatario sia registrata su [supporto informatico]».

10 L'art. 4, n. 2, del regolamento (CE) della Commissione 16 febbraio 1996, n. 296, relativo ai dati che devono essere forniti dagli Stati membri ed alla contabilizzazione mensile delle spese finanziate dalla sezione garanzia del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che abroga il regolamento (CEE) n. 2776/88 (GU L 39, pag. 5), prevede che le spese effettuate da uno Stato

membro oltre i termini o le scadenze prescritti dalla normativa comunitaria diano luogo ad una riduzione degli anticipi mensili secondo le modalità dallo stesso enunciate. Tale disposizione è formulata come segue:

«Qualsiasi spesa effettuata al di là dei termini o delle scadenze prescritti verrà imputata con una riduzione degli anticipi, secondo le modalità seguenti:

a) fino a concorrenza del 4% delle spese pagate entro i termini e le scadenze previsti, non verrà effettuata alcuna riduzione e il numero di mesi di ritardo nel pagamento non avrà alcuna importanza,

b) una volta superato il margine del 4%, qualsiasi spesa supplementare effettuata con un ritardo fino ad un massimo:

— di un mese sarà ridotta del 10%,

— di due mesi sarà ridotta del 25%,

— di tre mesi sarà ridotta del 45%,

— di quattro mesi sarà ridotta del 70%,

— di cinque mesi o più sarà ridotta del 100%.

Tuttavia, la Commissione applicherà una graduazione differente e/o tassi di riduzione inferiori o nulli qualora si dovessero verificare particolari condizioni di gestione per talune misure, o se vi siano giustificazioni fondate presentate dagli Stati membri.

Qualsiasi riduzione di cui al presente articolo è effettuata nel rispetto delle modalità previste dall'articolo 13 della decisione 94/729/CE».

11 Ai sensi dell'art. 4, n. 2, terzo comma, del regolamento n. 296/96 e dell'art. 13 della decisione del Consiglio 31 ottobre 1994, 94/729/CE, concernente la disciplina di bilancio (GU L 293, pag. 14), la riduzione degli anticipi mensili a causa del ritardo dei pagamenti da parte degli Stati membri è decisa dalla Commissione in esito ad un procedimento contraddittorio in presenza dello Stato membro interessato.

12 Secondo l'art. 4, n. 4, del regolamento n. 296/96:

«Le eventuali riduzioni decise in applicazione dell'articolo 13 della decisione 94/729/CE e in particolare quelle dovute ad un superamento dei termini e delle scadenze lasciano impregiudicata la successiva decisione di liquidazione dei conti».

L'organo di conciliazione

13 L'art. 1, n. 1, della decisione della Commissione 1° luglio 1994, 94/442/CE, relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia (GU L 182, pag. 45), dispone quanto segue:

«È istituito presso la Commissione un organo di conciliazione che, nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG-garanzia:

a) può essere adito da uno Stato membro, al quale, a seguito di verifiche ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (CEE) n. 729/70 e previa discussione bilaterale sul risultato di tali verifiche, i servizi competenti della Commissione hanno formalmente comunicato, riferendosi alla presente decisione, la conclusione secondo cui talune spese effettuate dallo Stato membro in questione dovrebbero essere escluse dall'imputazione a carico del FEAOG-garanzia;

b) cerca di conciliare le posizioni divergenti della Commissione e dello Stato membro interessato, e

c) redige, al termine dei suoi lavori, una relazione sul risultato del tentativo di conciliazione, accompagnata dalle osservazioni che l'organo ritenga utili, qualora la controversia continui a sussistere in tutto o in parte».

14 Ai sensi dell'art. 1, n. 2, lett. a), di tale decisione, «la posizione assunta dall'organo lascia impregiudicata la decisione definitiva della Commissione in materia di liquidazione dei conti».

Le rettifiche forfettarie

15 Il documento della Commissione 3 giugno 1993, n. VI/216/93, e il documento della Commissione 23 ottobre 1997, n. VI/5330/97, che lo ha sostituito, contengono gli orientamenti che l'istituzione si propone di seguire nell'applicazione di rettifiche finanziarie nel quadro della procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia. Secondo detti orientamenti, qualora non sia possibile determinare l'entità reale dei pagamenti irregolari, e quindi non si possa valutare con esattezza il danno finanziario a carico della Comunità, la Commissione applica rettifiche finanziarie forfettarie, di regola pari al 2%, al 5%, al 10%, o al 25% della spesa dichiarata, in funzione dell'entità del rischio di danni. Riguardo all'aliquota del 25%, essa è applicabile in caso di totale inadempienza o di gravi carenze nell'applicazione del sistema di controllo ed in presenza di indizi di diffuse irregolarità e di negligenza nella lotta alle prassi fraudolente o irregolari.

16 Come risulta dal documento n. VI/5330/97, tali orientamenti distinguono due categorie di controlli:

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

— I controlli complementari, ossia le operazioni amministrative necessarie per trattare correttamente le domande quali ad esempio la verifica del rispetto dei termini per la presentazione, l'individuazione di domande doppie, l'analisi dei rischi, l'applicazione di sanzioni e l'adeguata vigilanza sulle procedure».

17 Dal documento n. VI/5330/97 risulta che:

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

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

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

Il sistema integrato di gestione e controllo di alcuni regimi di aiuti

18 Il regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1992, n. 3508, che istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo di taluni regimi di aiuti comunitari (GU L 355, pag. 1), adottato nell'ambito della riforma della politica agricola comune e degli aiuti diretti al produttore, prevede la realizzazione da parte di ogni Stato membro di un sistema integrato di gestione e di controllo (in prosieguo: il «SIGC») che si applica, in particolare, ai regimi di aiuto istituiti dai regolamenti (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 1765, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi (GU L 181, pag. 12), e 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148, pag. 24).

19 Ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 3508/92:

«Il sistema integrato comprende gli elementi seguenti:

a) una base di dati informatizzata;

b) un sistema alfanumerico di identificazione delle parcelle agricole;

c) un sistema alfanumerico di identificazione e di registrazione degli animali;

d) domande di aiuti;

e) un sistema integrato di controllo».

20 L'art. 3, n. 1, del regolamento n. 3508/92 stabilisce quanto segue:

«Nella base di dati informatizzata vengono registrati, per ciascuna azienda agricola, i dati desunti dalle domande di aiuto. Questa base di dati deve, in particolare, consentire di consultare in modo diretto ed immediato presso l'autorità competente dello Stato membro i dati relativi almeno agli ultimi tre anni civili e/o campagne consecutive».

21 Ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 3508/92:

«Il sistema alfanumerico di identificazione delle parcelle agricole viene elaborato in base a mappe e documenti catastali e altri riferimenti cartografici o su base di fotografie aeree o immagini spaziali o in base ad altri appropriati riferimenti giustificativi equivalenti o in base a parecchi di tali elementi».

22 L'art. 5 del regolamento n. 3508/92 prevede che:

«Il sistema di identificazione e di registrazione degli animali considerati per la concessione di un aiuto soggetto alle disposizioni del presente regolamento è stabilito conformemente agli articoli 4, 5, 6 e 8 della direttiva 92/102/CEE».

23 La direttiva del Consiglio 27 novembre 1992, 92/102/CEE, relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali (GU L 355, pag. 32), impone, in particolare agli artt. 4, n. 1, lett. a), 5, 6 e 8, ai detentori di bovini di tenere un registro aggiornato degli animali presenti nell'azienda e l'obbligo di apporre su ciascun animale un marchio d'identificazione recante un codice alfanumerico. A decorrere dal 1° luglio 1997, tali prescrizioni sono state integrate, per la specie bovina, dalle disposizioni del regolamento (CE) del Consiglio 21 aprile 1997, n. 820, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine (GU L 117, pag. 1), in particolare dai suoi artt. 4 e 5, che prevedono l'utilizzazione di nuovi marchi auricolari recanti un codice d'identificazione uniforme stabilito a livello comunitario nonché l'istituzione di una banca dati informatizzata destinata a raccogliere i dati relativi all'animale, alle aziende agricole e ai movimenti di animali.

24 L'art. 7 del regolamento n. 3508/92 così dispone:

«Il sistema integrato di controllo riguarda l'insieme delle domande di aiuto presentate e interessa particolarmente i controlli amministrativi, i controlli in loco e, se del caso, le verifiche mediante telerilevamento aereo o spaziale».

25 Per quanto riguarda i controlli, l'art. 8 del regolamento n. 3508/92 precisa quanto segue:

«1. Lo Stato membro procede a un controllo amministrativo delle domande di aiuto.

2. I controlli amministrativi sono completati da controlli in loco aventi per oggetto un campione delle aziende agricole. Per l'insieme di tali controlli, lo Stato membro elabora un piano di campionatura.

3. Ciascuno Stato membro designa un'autorità incaricata del coordinamento dei controlli previsti dal presente regolamento.

4. Le autorità nazionali possono, secondo condizioni da stabilire, utilizzare il telerilevamento per determinare le superfici delle parcelle agricole, per identificare le colture e per accertarne lo stato.

5. Qualora le autorità competenti dello Stato membro affidino alcune parti dei lavori da effettuare in applicazione del presente regolamento a imprese o a organismi specializzati, esse devono assumerne sempre la gestione e la responsabilità».

26 Ai sensi dell'art. 13, n. 1, del regolamento n. 3508/92, le domande di aiuti, il sistema alfanumerico di identificazione e di registrazione delle specie bovine, nonché il sistema integrato di controllo previsti dal SIGC dovevano essere attivati a decorrere dal 1° febbraio 1993, mentre gli altri elementi del SIGC avrebbero dovuto essere operativi al più tardi a partire dal 1° gennaio 1996. Tale ultima data è stata prorogata al 1° gennaio 1997 dal regolamento (CE) del Consiglio 17 dicembre 1996, n. 2466, che modifica il regolamento n. 3508/92 (GU L 335, pag. 1).

27 I criteri e le procedure tecniche per i controlli amministrativi e in loco che devono essere effettuati dagli Stati membri nell'ambito del SIGC sono stabiliti dal regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3887, recante

modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari (GU L 391, pag. 36). Secondo l'art. 6, nn. 1-5, di tale regolamento:

«1. I controlli amministrativi e in loco sono effettuati in modo da consentire l'efficace verifica del rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti e dei premi.

2. Il controllo amministrativo di cui all'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 3508/92 comprende, in particolare, verifiche incrociate relative alle parcelle e agli animali dichiarati, onde evitare che uno stesso aiuto venga concesso due volte per lo stesso anno civile.

3. I controlli in loco vertono almeno su un campione significativo delle domande. Detto campione deve rappresentare almeno:

— il 10% delle domande di aiuto per animale o delle dichiarazioni di partecipazione;

— il 5% delle domande di aiuto per superficie, percentuale che è tuttavia ridotta al 3% per le domande di aiuto per superficie oltre il numero di 700 000 per Stato membro e anno civile.

Qualora da visite in loco risultino significative irregolarità in una regione o parte di essa, le competenti autorità effettuano controlli supplementari durante l'anno in corso e aumentano la percentuale delle domande da controllare l'anno successivo per la medesima regione o parte di essa.

4. Le domande che sono oggetto di controlli in loco sono determinate dalla competente autorità, in particolare sulla base di un'analisi dei rischi e tenendo conto di un fattore di rappresentatività delle domande di aiuto inoltrate. L'analisi dei rischi tiene conto:

— dell'importo dell'aiuto;

— del numero di parcelle, della superficie o del numero di animali per i quali l'aiuto è richiesto;

— dell'evoluzione in rapporto all'anno precedente;

— delle constatazioni fatte nei controlli degli anni precedenti;

— di altri parametri definiti dagli Stati membri.

5. I controlli in loco sono effettuati senza preavviso e vertono sull'insieme delle parcelle agricole o degli animali contemplati da una o più domande. Tuttavia, è ammesso un preavviso limitato al termine strettamente necessario che, di regola, non può oltrepassare le 48 ore.

Almeno il 50% dei controlli minimi degli animali si effettua durante il periodo di detenzione (...)».

28 Ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3887/92:

«Qualora uno Stato membro decida di controllare per telerilevamento la totalità o una parte del campione di cui all'articolo 6, paragrafo 3, esso procede:

— alla fotointerpretazione di immagini o fotografie aeree, onde riconoscere le coperture vegetali e misurare le superfici di tutte le parcelle soggette a controllo;

— al controllo materiale di tutte le domande per le quali la fotointerpretazione non consente di concludere che la dichiarazione è esatta, con soddisfazione dell'autorità competente».

29 In conformità all'art. 12, primo comma, del regolamento n. 3887/92:

«Ciascuna visita di controllo dev'essere oggetto di un rapporto, in cui figurano, in particolare, i motivi della visita, le persone presenti, il numero delle parcelle visitate e di quelle misurate, le tecniche di misurazione utilizzate, il numero e la specie degli animali constatati in loco nonché, eventualmente, il numero d'identificazione (...)».

30 L'art. 17, n. 1, del regolamento n. 3887/92 prevede quanto segue:

«Nella misura in cui, ai sensi dell'articolo 13 del regolamento (CEE) n. 3508/92, alcuni elementi del sistema integrato non sono ancora applicati, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie, al fine di applicare misure di gestione e di controllo che garantiscano il rispetto delle condizioni previste per la concessione degli aiuti in questione».

Gli aiuti ai produttori di taluni seminativi

31 Il regolamento n. 1765/92, nel suo art. 15, n. 3, così stabilisce:

«I pagamenti contemplati nel presente regolamento sono corrisposti integralmente ai beneficiari».

32 L'art. 8 del regolamento (CE) della Commissione 9 aprile 1996, n. 658, che stabilisce alcune modalità della concessione dei pagamenti compensativi nell'ambito del regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi (GU L 91, pag. 46), prevede che gli Stati membri «comunicano entro il 15 settembre della campagna in corso le informazioni provvisorie ed entro il 15 gennaio successivo le informazioni definitive».

Gli aiuti ai produttori di carne bovina

33 L'art. 3 del regolamento (CE) del Consiglio 8 luglio 1996, n. 1357, che dispone pagamenti supplementari da effettuarsi nel 1996 nel quadro dei premi di cui al regolamento n. 805/68 e che modifica tale regolamento (GU L 175, pag. 9), prevede quanto segue:

«I produttori il cui diritto a premio per l'anno civile 1996 si riferisce ad un numero di capi superiore a quello per il quale sono stati pagati i premi per il 1995 possono fruire di ulteriori supplementi. Questi si effettuano unicamente:

— nella misura in cui siano stati rimborsati o recuperati i supplementi pagati ai produttori che non ne avevano titolo nello Stato membro interessato, e

— proporzionalmente al numero addizionale di premi ricevuti per l'anno civile 1996».

34 L'art. 4, lett. a), del regolamento n. 1357/96 prevede che gli Stati membri possono «utilizzare gli importi indicati in allegato per effettuare pagamenti ai produttori nel settore delle carni bovine alle prese con gravi problemi conseguenti alla situazione del mercato e non completamente risolti dai provvedimenti di cui agli

articoli 1, 2 e 3». Le procedure amministrative e contabili da rispettare per la concessione degli aiuti sono stabilite nell'allegato al regolamento n. 1663/95.

35 Ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 1357/96:

«Le misure introdotte dal presente regolamento, esclusi gli aiuti di Stato di cui all'articolo 4, si considerano interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio, del 21 aprile 1970, relativo al finanziamento della politica agricola comune (...).

La Comunità finanzia la spesa sostenuta dagli Stati membri per i pagamenti di cui all'articolo 1 e all'articolo 4, lettera a) e all'articolo 5 soltanto se questi hanno luogo entro e non oltre il 15 ottobre 1996».

Gli aiuti al prepensionamento in agricoltura

36 Nell'ambito delle misure di accompagnamento della riforma dei meccanismi di sostegno dei mercati agricoli intrapresa nel 1992, il regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2079, che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura (GU L 215, pag. 91), prevede la possibilità per gli Stati membri d'istituire un regime di aiuti al prepensionamento degli agricoltori, cofinanziato dal FEAOG, sezione garanzia. Ai sensi del suo art. 4, gli Stati membri attuano detto regime attraverso programmi pluriennali elaborati a livello nazionale o regionale.

La normativa nazionale

37 L'art. 2 della legge 30 settembre 1983, n. 1409, relativa alla concessione di aiuti finanziari all'agricoltura, all'allevamento, alla silvicultura e alla pesca stabilisce quanto segue:

«Per far fronte ai costi amministrativi e di gestione derivanti dall'erogazione degli aiuti finanziari, i consorzi possono, al momento del versamento ai produttori dell'importo che esse hanno ricevuto, trattenere per sé una percentuale sino al 2% dell'aiuto finanziario ricevuto da ciascun produttore».

38 Tale disposizione è stata modificata dall'art. 37 della legge n. 2538/97, entrata in vigore il 1° dicembre 1997, che ha aggiunto un nuovo comma secondo il quale «[l]a percentuale trattenuta prevista al comma precedente non si applica agli importi erogati per conto del FEAOG, salvo quanto altrimenti disposto dalla legislazione comunitaria».

39 Un decreto dei Ministri dell'Economia nazionale e dell'Agricoltura del 10 novembre 1993, stabilisce, nel suo art. 3, gli obblighi delle associazioni di cooperative agricole (in prosieguo: le «ACA») riguardanti la gestione degli aiuti concessi ai produttori. Dagli artt. 3 e 4 di tale decreto risulta che gli enti di cui trattasi formano parte integrante del sistema di pagamento degli aiuti e svolgono, in pratica, il ruolo principale in materia di gestione degli aiuti comunitari. L'organismo di pagamento greco, la Didagep, trasmette alle ACA un ordine di pagamento ed eroga gli aiuti a tali associazioni, le quali, a loro volta, procedono al pagamento ai beneficiari.

40 Il decreto interministeriale dei Ministri delle Finanze, dell'Economia nazionale e dell'Agricoltura 20 settembre 1994, n. 407756/6081, adottato ai sensi della legge

n. 2237/94 per l'attuazione del regolamento (CEE) n. 2079/92 e la regolamentazione delle questioni connesse, affida l'attuazione del programma di prepensionamento in agricoltura alla Banca agricola di Grecia (in prosieguo: l'«ATE»), che opera in qualità di mandataria dello Stato. L'ATE è responsabile della tenuta dei fascicoli completi per ogni beneficiario e della realizzazione dei controlli a campione.

41 Il decreto ministeriale n. 407756/6081 prevede, al suo art. 6, che l'organismo responsabile dell'attuazione della misura effettui controlli a campione sul 5% dei beneficiari, controlli che assumono il carattere di ispezioni in loco o logistiche, sia presso il beneficiario del prepensionamento che presso il suo successore.

42 Un decreto del Ministro dell'Agricoltura del 31 luglio 1985 affida alle ACA il pagamento degli aiuti finanziari di qualsiasi natura. Esso stabilisce la percentuale delle trattenute, che va dal 2% allo 0,5% a seconda dei termini osservati dalle ACA per la presentazione dei giustificativi di spesa. Il suo considerando d) dispone quanto segue:

«(...) la trattenuta massima del 2% prevista dalle disposizioni sopra menzionate è stata istituita allo scopo di accelerare i pagamenti in modo che i produttori traggano il massimo profitto dal percepimento in tempo utile degli aiuti economici di qualsiasi natura ad essi spettanti.

Secondo tale ottica, i consorzi che ritardano la presentazione dei giustificativi di spesa, o il pagamento ai produttori dopo aver percepito gli importi a questi ultimi destinati, non possono effettuare la suddetta trattenuta, in quanto ciò sarebbe contrario allo scopo previsto dal legislatore».

43 La circolare del Ministero dell'Agricoltura 5 marzo 1997, n. 144903, prevede che le sovvenzioni debbano essere erogate nella loro totalità ai beneficiari e che ogni trattenuta o riduzione è contraria al diritto comunitario.

Fatti e procedimento precontenzioso

Il regime di sostegno ai produttori di taluni seminativi

44 Nel corso di una verifica condotta in Grecia dal 24 al 26 aprile 1996, al fine di esaminare l'attuazione del regime di sostegno ai produttori di taluni seminativi, la Commissione constatava rilevanti carenze e lacune nella gestione e nel controllo degli aiuti nel settore dei seminativi per i raccolti 1995-1997, corrispondenti agli esercizi finanziari 1996-1998, principalmente riguardo ai seguenti aspetti:

— limitata realizzazione del SIGC, in mancanza di un'inventario informatizzato delle particelle;

— direzioni regionali del Ministero dell'Agricoltura senza accesso alla banca dati delle cooperative a causa della mancata disponibilità di computer;

— criteri errati di selezione delle aziende al fine dei controlli in loco;

— controlli effettuati tardivamente;

— impossibilità di distinguere la coltivazione del grano da quella del grano duro;

— percentuale di controllo delle domande inferiore al 10%;

— sensibili ed incomprensibili divergenze riguardo al numero delle domande, ai controlli in loco e ai controlli mediante telerilevamento nei dati relativi ai pagamenti trasmessi dal governo ellenico, nelle tabelle e nei dati statistici;

— trattenuta del 2% sul totale degli aiuti versati alle ACA;

— per il raccolto 1995, preavviso dei controlli in loco dato agli agricoltori con quattro o cinque giorni di anticipo;

— errori nell'elaborazione dell'analisi dei rischi per il raccolto 1995 e ritardi nell'analisi dei rischi per il raccolto 1996;

— mancata esecuzione di controlli incrociati per il raccolto 1996;

— per il raccolto 1997, numero di controlli effettuati inferiore al tasso minimo di controllo del 20% delle superfici dichiarate.

Il regime di aiuti al prepensionamento in agricoltura

45 A seguito di una verifica effettuata nel giugno 1997 la Commissione, con lettera del 5 novembre 1998, comunicava alle autorità elleniche che, rispetto agli aiuti al prepensionamento, la qualità dei controlli in loco effettuati dall'ATE era insufficiente e, più specificamente, che:

— i controlli delle autorità elleniche non rispettavano le prescrizioni relative al tasso annuale di controlli a campione previsto dal decreto ministeriale n. 407756/6081;

— in mancanza di controlli presso il beneficiario del prepensionamento ed il suo rilevatario, era impossibile accertare che quest'ultimo coltivasse realmente le superfici cedute dal primo e verificare l'entità del bestiame presente nell'azienda;

— non vi erano decisioni individuali, bensì liste di beneficiari suddivisi per comune;

— i beneficiari non ricevevano un calcolo particolareggiato dell'aiuto;

— i dati non erano informatizzati, i fascicoli erano incompleti e non contenevano un inventario dei controlli;

— l'agronomo del comitato tripartito della regione richiedente effettuava egli stesso i controlli.

Il regime dei premi ai produttori di carne bovina

46 Con lettere datate 22 luglio 1997, 12 maggio e 4 novembre 1998, 19 marzo, 8 aprile, 10 maggio e 18 giugno 1999, la Commissione ha constatato:

— l'applicazione di una trattenuta del 2% sui premi per i bovini versati dalle ACA;

— la mancata applicazione del SIGC e del sistema di identificazione e registrazione dei bovini;

— il superamento del tetto nazionale dei premi per i bovini maschi nelle campagne 1996 e 1997;

— il mancato rispetto del termine di pagamento, che scadeva il 15 ottobre 1996, nonché divergenze nei conti per l'esercizio 1996.

Le rettifiche proposte dalla Commissione sugli indennizzi ai produttori di seminativi, sugli aiuti al reddito degli agricoltori nonché al prepensionamento in agricoltura, e il rapporto dell'organo di conciliazione

47 Con lettera 23 settembre 1999, i servizi della Commissione hanno comunicato alle autorità elleniche l'intenzione di applicare una rettifica finanziaria:

1) di dracme greche (GRD) 26 482 863 795 nel settore dei seminativi, a causa del ritardo rilevato nel programma di attuazione del SIGC, corrispondenti a:

— una rettifica del 5% per le domande relative ai raccolti 1995-1997, sottoposti ad un normale controllo in loco,

— e a una rettifica del 2% per le domande controllate mediante telerilevamento, per le quali gli obblighi relativi alle verifiche in loco sono stati generalmente rispettati, ma per le quali sono stati constatati ritardi nei controlli rapidi sul terreno;

2) di GRD 134 771 782, equivalenti ad una rettifica del 2% sugli aiuti al prepensionamento, per la ragione che la gestione di tali aiuti nonché la loro supervisione ed il loro controllo da parte delle autorità centrali non erano al livello richiesto dai regolamenti comunitari.

48 Con lettera datata 2 novembre 1999, le autorità elleniche hanno adito l'organo di conciliazione.

49 Nel suo rapporto finale, datato 16 marzo 2000, l'organo di conciliazione rileva, riguardo ai seminativi, che non è possibile pervenire ad un accordo tra le due parti e chiede ai servizi della Commissione di riesaminare il sistema di controllo alternativo applicato in Grecia e di trarne le relative conseguenze sul piano delle rettifiche da proporre. Per quanto riguarda gli aiuti al prepensionamento, l'organo di conciliazione non ha esaminato la controversia in quanto l'entità della rettifica proposta era inferiore all'importo minimo stabilito per poterlo adire.

Le rettifiche proposte dalla Commissione sui premi ai produttori di carne bovina e la relazione dell'organo di conciliazione

50 Con lettera datata 18 giugno 1999 i servizi della Commissione hanno comunicato alle autorità elleniche di voler applicare una rettifica finanziaria del 10% delle spese riguardanti i regimi dei premi ai bovini relative agli esercizi 1996, 1997 e 1998, corrispondente ad un importo di GRD 2 727 000 000, poiché tali autorità non avrebbero proceduto alla realizzazione del sistema di identificazione e registrazione dei bovini, cosicché il SIGC non era operativo alla data di scadenza del termine stabilito per la sua attuazione, il 1° gennaio 1997, ed i pagamenti erano stati effettuati con ritardo e fuori termine. La rettifica proposta è stata completata, con lettera del 31 agosto 1999, da una rettifica supplementare di GRD 350 000 000.

51 Con lettera datata 14 luglio 1999, le autorità elleniche hanno adito l'organo di conciliazione.

52 Nella sua relazione finale, in data 21 gennaio 2000, l'organo di conciliazione rileva che non è possibile giungere ad un accordo tra le due parti, ritiene che i servizi della Commissione possano utilmente riconsiderare la questione della rettifica dovuta al ritardo del pagamento e chiede loro di riesaminare i controlli alternativi previsti in Grecia per accertare se essi rispondano o meno a criteri di efficacia generale.

La decisione impugnata

53 Con la decisione impugnata la Commissione ha deciso di decurtare la somma di GRD 29 689 019 781 dal finanziamento comunitario corrispondente alle spese effettuate nell'ambito dei raccolti 1995-1997 nei settori dei seminativi e della carne bovina, nonché in ordine agli aiuti al prepensionamento.

54 La Repubblica ellenica contesta il rifiuto di finanziamento da parte del FEAOG dei seguenti importi:

— GRD 26 482 863 795, versate a titolo di indennizzi nel settore dei seminativi, a motivo delle carenze del SIGC e della trattenuta irregolare di una parte degli aiuti (motivi primo, sesto e settimo);

— GRD 134 771 782, versate a titolo di aiuti al prepensionamento in agricoltura, in conseguenza della cattiva qualità dei controlli e della supervisione (motivi secondo e sesto);

— GRD 1 782 487 651, versate a titolo di premi nel settore delle carni bovine, a causa del mancato completamento o della mancata applicazione del SIGC (motivi terzo e sesto);

— GRD 237 098 402 e GRD 350 000 000, versate a titolo di pagamenti supplementari nel settore delle carni bovine in applicazione del regolamento n. 1357/96, a motivo del ritardo nell'esecuzione di tali pagamenti (motivi quarto e quinto);

— GRD 560 130 762, versate a titolo di premi nel settore delle carni bovine, per trattenuta irregolare di una parte di tali premi (settimo motivo);

— GRD 5 326 625 — incluse in una rettifica globale pari a GRD 141 667 389 — versate nel settore dei seminativi, a causa del ritardo nell'esecuzione dei relativi pagamenti (ottavo motivo).

55 A sostegno del proprio ricorso il governo ellenico fa valere, in sostanza, che le disposizioni regolamentari vengono interpretate e applicate in maniera erronea nella decisione impugnata, la quale sarebbe fondata su errori di fatto o su una motivazione insufficiente, e che, imponendo le rettifiche controverse, la Commissione ha ecceduto i limiti del suo potere discrezionale e ha violato il principio di proporzionalità.

Sul primo motivo

56 Il primo motivo riguarda le carenze nell'applicazione del SIGC nel settore dei seminativi.

Argomenti delle parti

57 Il governo ellenico sostiene che la Commissione ha valutato le circostanze di fatto in modo erroneo, ha violato il principio di proporzionalità ed ha erroneamente interpretato l'art. 4 del regolamento n. 3508/92.

58 Con riferimento al sistema alfanumerico, l'identificazione delle particelle mediante l'ortofotografia sarebbe stata parzialmente applicata in dieci nomi (province) per le domande del 1998, essendo prevista la sua applicazione integrale per il 1° gennaio 1999. Per le campagne di commercializzazione anteriori, l'identificazione e la registrazione delle particelle sarebbero state garantite attraverso sistemi diversi ma di pari efficacia probatoria, quali fotografie aeree, mappe, diagrammi e picchettature ad opera del servizio topografico del Ministero dell'Agricoltura, nonché a mezzo di ortofotografie, quando erano disponibili. La registrazione delle particelle agricole da parte delle autorità elleniche rispondeva pertanto, per la campagna di commercializzazione 1997/1998, alle prescrizioni dell'art. 4 del regolamento n. 3508/92 e le carenze rilevate dalla Commissione non costituirebbero un grave problema tenuto conto della complessità del SIGC, che esige l'utilizzazione di un gran numero di mezzi tecnici diversi.

59 Per quanto riguarda la creazione di una banca dati informatizzata, il governo ellenico afferma che l'installazione di nuove attrezzature informatiche presso le direzioni regionali è stata già completata e che si è dovuta ricominciare la gara d'appalto per la creazione di un nuovo programma informatico. Il fatto che il collegamento in linea con le direzioni regionali sia incompleto spiegherebbe le divergenze rilevate nei dati statistici. I ritardi osservati nei controlli in loco o mediante telerilevamento sarebbero dovuti al fatto che il lavoro viene affidato a privati e che le gare d'appalto richiedono tempo, come succederebbe, del resto, in tutti gli Stati membri.

60 Per quanto riguarda i controlli, il governo ellenico afferma che controlli incrociati concernenti la doppia registrazione delle particelle e delle domande vengono effettuati a livello locale e che i loro risultati sono esaminati dalle direzioni prefettizie con eventuale applicazione delle sanzioni previste dai regolamenti comunitari. Le direzioni locali del Ministero dell'Agricoltura collaborerebbero con le ACA in tutte le fasi dei controlli; a partire dalla campagna di commercializzazione 1998/1999, la realizzazione dei controlli da parte di tali direzioni sarebbe menzionata in alcune «check-list» e non verrebbe dato alcun ordine di pagamento prima che la direzione informatica del detto Ministero abbia confrontato le informazioni contenute nella banche dati con quelle indicate negli stati di pagamento, in conformità alle prescrizioni del regolamento n. 1663/95. Dopo la campagna di commercializzazione 1998/1999, il confronto dei dati a livello nazionale verrebbe effettuato prima dei pagamenti, mentre per le campagne precedenti, quando dopo i pagamenti venivano accertate irregolarità, bisognava procedere al recupero delle somme indebitamente erogate. In ogni caso, i controlli sarebbero stati sempre verificati dai servizi locali del Ministero dell'Agricoltura.

61 Con riferimento al preavviso per i controlli in loco, il governo ellenico afferma che tutti i servizi locali applicano un preavviso di 48 ore e che il caso rilevato dalla Commissione ha carattere fortuito e non è rappresentativo dell'intero paese.

62 L'imposizione di una rettifica del 2% sulle domande controllate mediante telerilevamento sarebbe pertanto erronea, tenuto conto dei progressi compiuti nel completamento e nella realizzazione del SIGC. Riguardo all'imposizione di una rettifica del 5% sulle domande sottoposte a normali controlli in loco, essa sarebbe contraria al principio di proporzionalità e dovrebbe essere revocata o, almeno, ridotta al 2%.

63 Secondo la Commissione, dalla risposta delle autorità elleniche risulta che durante le campagne di commercializzazione 1995-1997 le principali misure del SIGC non erano state attuate. Il rischio di perdite per il FEAOG sarebbe stato estremamente elevato e le carenze accertate in occasione dei controlli avrebbero dimostrato che sussistevano carenze generalizzate del SIGC, cosicché la rettifica del 5% potrebbe essere ritenuta molto indulgente.

64 Con riferimento alle domande sottoposte a controlli mediante telerilevamento, la Commissione evidenzia che i controlli rapidi in loco sono stati effettuati tardivamente e che non è stato dato seguito a determinati accertamenti, compiuti con l'aiuto di fotografie e che rivelavano anomalie riguardanti le superfici e le colture. Le autorità elleniche si sarebbero astenute dal verificare in loco, al momento giusto, se i prodotti coltivati sulle superfici corrispondessero a quelli per i quali l'aiuto era stato richiesto. Tenuto conto del fatto che le verifiche in loco costituiscono una parte importante delle tecniche di telerilevamento, la rettifica del 2% sarebbe proporzionata, secondo la Commissione, rispetto a quella applicata a seguito di simili carenze in altri Stati membri.

Giudizio della Corte

65 Occorre ricordare che l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 impone agli Stati membri l'obbligo di adottare le misure necessarie per assicurarsi della corretta e

regolare esecuzione delle operazioni finanziate dal FEAOG, di prevenire e di perseguire le irregolarità e di recuperare le somme perdute a causa di irregolarità o negligenze, anche se la specifica normativa comunitaria in materia non prevede esplicitamente l'adozione di questa o quella modalità di controllo (sentenza 6 dicembre 2001, causa C-373/99, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-9619, punto 9).

66 Si deve inoltre ricordare che, anche se la Commissione ha l'obbligo di giustificare la sua decisione di rifiutare l'imputazione al FEAOG, sezione «garanzia», di spese effettuate da uno Stato membro presentando elementi che giustifichino il dubbio serio e ragionevole riguardo all'esistenza o all'adeguatezza dei controlli effettuati in tale Stato membro, essa non è però tenuta a dimostrare esaurientemente l'insufficienza dei controlli o l'inesattezza dei dati trasmessi dallo Stato membro. È infatti quest'ultimo a disporre delle migliori possibilità di raccogliere e verificare i dati necessari e presentare le prove dell'effettività dei controlli e dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione (v., in tal senso, sentenze 21 gennaio 1999, causa C-54/95, Germania/Commissione, Racc. pag. I-35, punto 35; 11 gennaio 2001, causa C-247/98, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-1, punto 7, e 19 settembre 2002, causa C-377/99, Germania/Commissione, Racc. pag. I-7421, punto 95).

67 In applicazione di tale giurisprudenza, incombeva al governo ellenico dimostrare che, nel corso degli esercizi 1996-1998, corrispondenti ai raccolti 1995-1997, la Repubblica ellenica aveva applicato un sistema di controlli affidabile ed efficace e che gli addebiti formulati dalla Commissione a seguito delle verifiche materiali effettuate dai suoi servizi erano infondati.

68 Orbene, per quanto riguarda l'attuazione del SIGC, il governo ellenico ammette che la banca dati informatizzata prevista dagli artt. 2 e 3 del regolamento n. 3508/92 non è stata creata nel termine previsto e non era operativa negli esercizi di cui trattasi.

69 Anche se il governo ellenico sostiene di aver proceduto all'identificazione alfanumerica delle particelle agricole con mezzi cartografici, non ha tuttavia dimostrato che quest'ultima sia stata realizzata mediante fotografie aeree o immagini spaziali e, in ogni caso, non ha dimostrato che tutte le particelle agricole erano state identificate alla scadenza del termine stabilito per la messa in opera del SIGC, il 1° gennaio 1997.

70 Del pari, il governo ellenico non contesta i ritardi e le carenze ad esso imputati per quanto riguarda i dati statistici che devono essere trasmessi alla Commissione ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 658/96.

71 Né il governo ellenico contesta i ritardi nell'esecuzione dei controlli mediante il telerilevamento e nell'esecuzione dei controlli in loco, che sono causa di altre carenze, quali le difficoltà di identificazione delle colture praticate su determinate particelle.

72 Per quanto riguarda la supervisione esercitata dalle ACA, il governo ellenico non ha dimostrato che è possibile accedere direttamente alle banche dati di queste ultime mediante collegamento informatico.

73 Data l'importanza che riveste la messa in opera del SIGC nonché la rilevanza delle carenze nell'esecuzione dei controlli, le rettifiche forfettarie rispettivamente del 5% e del 2% appaiono conformi agli orientamenti stabiliti dalla Commissione nei suoi documenti n. VI/216/93 e n. VI/5330/97.

74 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, il primo motivo dev'essere respinto.

Sul secondo motivo

75 Il secondo motivo riguarda la cattiva qualità del controllo e della supervisione relativi agli aiuti al prepensionamento in agricoltura.

Argomenti delle parti

76 Il governo ellenico sostiene che la procedura nel suo insieme e l'applicazione del programma di prepensionamento in agricoltura sono stati conformi alle prescrizioni del regolamento n. 2079/92 e dell'allegato al regolamento n. 1663/95. I primi pagamenti a livello nazionale sarebbero cominciati nel luglio 1995; poiché già solo in tale anno i partecipanti erano 3 559, alcuni controlli a campione programmati per il 1996 sarebbero stati realizzati nel 1997 e nel 1996 sarebbero stati controllati 305 beneficiari, ossia l'8,5% del totale. Nel 1997 sarebbero stati effettuati 543 controlli a campione, corrispondenti al 6,6% del totale degli 8 263 beneficiari per l'anno 1996. I verbali di tali controlli, le date e le firme dei funzionari competenti sarebbero conservati presso le agenzie dell'ATE e sarebbero a disposizione di qualsiasi organo di controllo.

77 Il governo ellenico precisa che le carenze constatate nel corso del controllo comunitario condotto presso l'agenzia dell'ATE di Edessa (Grecia) erano principalmente di carattere amministrativo e non riguardavano alcuna lacuna di carattere sostanziale nei documenti che componevano i fascicoli dei beneficiari dipendenti da tale agenzia, fascicoli in ordine alla cui corretta tenuta da parte dell'amministrazione i servizi della Commissione avrebbero rilevato diverse carenze.

78 La Commissione ricorda che le autorità elleniche non hanno fornito né le prove, né le date dei controlli. Al riguardo essa ha rilevato che anche se l'agronomo si è recato nel comune, egli non si è recato presso l'agricoltore che ha usufruito di un prepensionamento o presso il suo rilevatario.

Giudizio della Corte

79 Il governo ellenico non contesta i rilievi effettuati dai servizi della Commissione, ma si riferisce alla normativa nazionale relativa alla gestione del prepensionamento, senza comunque fornire elementi che provino la sua attuazione.

80 Ne consegue che l'incertezza sul numero e la frequenza dei controlli permane, tanto più che i documenti relativi alle spese finanziate dal FEAOG mancano all'interno dei fascicoli o sono difficili da consultare e che sono stati rilevati errori circa l'identità dei beneficiari o circa la superficie delle aziende cedute.

81 Pertanto il secondo motivo dev'essere respinto.

Sul terzo motivo

82 Il terzo motivo verte sull'assenza od incompleta attuazione del SIGC, sui ritardi nel pagamento o sul pagamento fuori termine nel settore della carne bovina.

Argomenti delle parti

83 Il governo ellenico rileva che, anche se i regolamenti comunitari impongono la creazione del SIGC e del sistema d'identificazione e di registrazione dei bovini entro il 1° gennaio 1997, resta comunque il fatto che la loro concreta messa in opera, il loro pieno sviluppo e funzionamento, immediatamente e a livello nazionale, sono resi più difficili dalle particolari caratteristiche del territorio greco, ossia la predominanza delle zone di montagna e la lontananza degli allevatori dai centri urbani, che richiedono tempi più lunghi per la formazione e l'istruzione degli allevatori in vista dell'applicazione delle procedure previste dal SIGC.

84 Il governo ellenico sostiene che è ingiustificata la rettifica forfettaria del 10% degli anticipi, in relazione alle spese in premi bovini dichiarate per la campagna di commercializzazione del 1997, a causa della mancata realizzazione della banca dati informatizzata e del sistema di identificazione e registrazione dei bovini, in quanto, da un lato, l'identificazione dei bovini attraverso i nuovi marchi auricolari era quasi completata e, dall'altro, lo stato d'incompletezza del sistema centrale «on-line» alla data del 1° gennaio 1997 non ha impedito la parziale applicazione di sistemi informatici che hanno consentito controlli incrociati con gli stessi risultati. Le autorità elleniche realizzerebbero controlli in loco per il 100% delle domande di aiuto, ciò che escluderebbe ogni rischio di erogazione di premi per animali privi dei necessari requisiti.

85 La Commissione ritiene che la rettifica applicata sia giustificata, tenuto conto della mancata realizzazione del sistema d'identificazione e registrazione dei bovini, della mancata applicazione del SIGC e di tutte le carenze del sistema nazionale amministrativo e di controllo esistente. Secondo la Commissione, anche considerando esatta l'affermazione delle autorità elleniche secondo la quale sarebbe stato controllato il 100% dei richiedenti, affermazione non sostenuta da

alcuna prova, ciò non basterebbe per considerare tali controlli affidabili e conformi ai regolamenti comunitari pertinenti. Non sarebbe possibile effettuare controlli incrociati se, contrariamente a quanto previsto dalla direttiva 92/102, i bovini non sono identificati.

Giudizio della Corte

86 Bisogna constatare che il governo ellenico non contesta né la mancata creazione della banca dati informatizzata di cui all'art. 3 del regolamento n. 3508/92 né l'incompleta attuazione del sistema d'identificazione e registrazione dei bovini.

87 A tal riguardo è sufficiente rilevare che la mancanza di un sistema affidabile d'identificazione e di registrazione dei bovini comporta un elevato rischio di perdite per il bilancio comunitario.

88 Allo stesso modo, un rischio altrettanto elevato di perdite per il bilancio comunitario deriva dalla mancanza di una banca dati informatizzata che consenta di verificare tutte le informazioni.

89 Il terzo motivo dev'essere pertanto respinto.

Sui motivi quarto e quinto

90 I motivi quarto e quinto riguardano le rettifiche applicate a causa del ritardo nell'esecuzione dei pagamenti supplementari previsti dal regolamento n. 1357/96, che è stato adottato nell'intento di far fronte alle gravi perturbazioni del mercato provocate dall'insorgere dell'encefalopatia spongiforme bovina. Tali rettifiche sono dovute al fatto che la Repubblica ellenica avrebbe effettuato pagamenti supplementari dopo la data del 15 ottobre 1996, e specificamente, da un lato, pagamenti alle ACA dopo tale data, in vista del loro successivo versamento agli aventi diritto, per un importo di GRD 311 006 387 (importo infine ridotto a GRD 237 098 402 in seguito ad una relazione dell'organo di conciliazione) e, dall'altro, pagamenti effettuati alle ACA prima del 15 ottobre 1996, ma erogati agli aventi diritto dopo questa data, per un importo di GRD 350 000 000.

Argomenti delle parti

91 Il governo ellenico sostiene che la rettifica finanziaria applicata è ingiustificata poiché essa si fonda su una premessa giuridica errata e costituisce una sanzione sproporzionata, contraria all'obiettivo di compensare le perdite finanziarie subite dai produttori a causa della grave crisi del mercato della carne bovina dovuta all'insorgere dell'encefalopatia spongiforme bovina. Non sarebbe stato possibile disporre, alla data del 15 ottobre 1996, di tutti i dati necessari per stabilire il diritto al premio per l'anno civile 1996. Di fatto, dopo aver raccolto tutti i dati per l'anno 1996, le autorità elleniche avrebbero avviato la procedura di recupero dei pagamenti indebiti. Una volta ordinati i dati, sarebbe risultato necessario pagare alcune somme dopo il 15 ottobre 1996, ossia i premi versati ai produttori che dichiaravano nel 1996 un numero più elevato di animali in regola rispetto al 1995 ed avevano pertanto diritto a nuovi pagamenti supplementari. Non si tratterebbe di pagamenti versati in ritardo, ma di una regolarizzazione contabile dei saldi creditori o debitori.

92 Secondo il governo ellenico l'art. 7, secondo comma, del regolamento n. 1357/96 dev'essere interpretato nel senso che occorre ritenere che i pagamenti supplementari abbiano «avuto luogo», ad opera degli Stati membri, entro il 15 ottobre 1996 se le autorità competenti hanno, entro tale data, inviato gli ordini di pagamento alle istituzioni incaricate del versamento ai beneficiari e, conseguentemente, se questi ultimi hanno acquistato il diritto al pagamento, indipendentemente dalla questione se gli importi di cui trattasi siano stati o meno realmente percepiti. L'interpretazione contraria sostenuta dalla Commissione si opporrebbe all'obiettivo del regolamento n. 1357/96 nel caso in cui l'impossibilità di percepire le somme fosse dovuta a fattori soggettivi collegati alle persone dei beneficiari. L'importo controverso di GRD 350 000 000, corrispondente all'esercizio 1996, sarebbe costituito da somme di importo limitato versate ai produttori di piccoli allevamenti dopo il 15 ottobre 1996, in quanto sarebbe stato impossibile alle ACA incaricate del pagamento entrare in comunicazione con questi ultimi a causa della natura montagnosa ed inaccessibile dei luoghi di allevamento, ma i cui relativi ordini di pagamento erano stati trasmessi dalle autorità prima del 15 ottobre 1996.

93 La Commissione sostiene che il termine previsto dall'art. 7 del regolamento n. 1357/96 riguarda le spese che possono essere finanziate dalla Comunità entro e non oltre il 15 ottobre 1996, cosicché le spese eseguite dopo questa data non sono finanziate. Tale scadenza corrisponderebbe alla data entro la quale i beneficiari del pagamento devono aver ricevuto le sovvenzioni e non alla data entro cui detti importi sono trasmessi alle associazioni di cooperative. Pur essendo stati erogati a dette associazioni importi significativi a titolo dell'aiuto prima del 15 ottobre 1996, essi, a diversi mesi di distanza, non sarebbero ancora pervenuti ai loro destinatari.

94 La Commissione aggiunge che, ai sensi del regolamento n. 1357/96, l'avente diritto è l'allevatore e non il consorzio, cosicché il versamento dell'importo alle ACA non potrebbe essere considerato come una procedura conforme alle previsioni di tale regolamento.

Giudizio della Corte

95 Si deve ricordare che l'art. 7 del regolamento n. 1357/96 prevede espressamente che le spese effettuate dagli Stati membri ai sensi degli artt. 1 e 4, lett. a), di tale regolamento, ossia gli aiuti straordinari in forma di pagamenti supplementari di premi per animale per l'anno 1995, sono finanziati dalla Comunità soltanto se detti pagamenti hanno luogo «entro e non oltre il 15 ottobre 1996». Tale disposizione presuppone dunque, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 107 delle sue conclusioni, che i dati necessari per il versamento di tali aiuti avrebbero dovuto essere disponibili molto tempo prima di tale data.

96 Al riguardo occorre rilevare che i punti 2, sub ii), e 6, sub v), dell'allegato al regolamento n. 1663/95 definiscono l'esecuzione dei pagamenti come l'istruzione data ad una banca o ad un ente pubblico di spesa di pagare quanto dovuto al beneficiario, ciò che esige un pagamento diretto a quest'ultimo.

97 D'altronde il governo ellenico non ha fornito documenti idonei a dimostrare che l'importo di GRD 311 006 387 sia stato pagato entro il 15 ottobre 1996, né che l'importo di GRD 350 000 000 sia stato pagato ai beneficiari entro tale data. Con riferimento al primo importo, tale governo si è limitato a calcolare i pagamenti supplementari che esso poteva legittimamente pagare agli allevatori, ma senza tener conto dei versamenti effettuati, a concorrenza dell'importo di GRD 299 240 392, per l'anno 1995 e che costituivano il limite dei pagamenti supplementari che potevano essere effettuati per l'anno 1996 ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 1357/96. Riguardo al secondo importo, l'interpretazione sostenuta dal governo ellenico, secondo la quale la trasmissione alle ACA, prima del 16 ottobre 1996, dell'ammontare dei pagamenti supplementari in vista del loro versamento ai beneficiari dopo tale data rispettava i dettami del regolamento n. 1357/96, non può essere condivisa. Infatti, l'art. 7 di detto regolamento esige chiaramente che i pagamenti vengano effettuati ai beneficiari prima di questa data.

98 Dato che le rettifiche operate dalla Commissione corrispondono all'ammontare delle spese di cui è stata accertata la non conformità al regolamento n. 1357/96, i motivi quarto e quinto non possono essere accolti.

Sul sesto motivo

99 Il sesto motivo riguarda il principio di proporzionalità e l'importanza delle rettifiche forfettarie imposte dalla Commissione nei settori dei seminativi e della carne bovina, nonché in materia di aiuti al prepensionamento in agricoltura.

Argomenti delle parti

100 Il governo ellenico sostiene che i servizi della Commissione non hanno rilevato carenze talmente gravi da costituire una violazione delle norme comunitarie espresse riguardanti l'applicazione e gestione del SIGC nei settori dei seminativi e della carne bovina o la qualità dei controlli in materia di aiuti al prepensionamento in agricoltura e da giustificare l'imposizione delle rettifiche finanziarie controverse. Di conseguenza la Commissione avrebbe violato le disposizioni dell'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70 nonché i criteri di rettifica forfettaria, avrebbe ecceduto i limiti del suo potere discrezionale e violato il principio di proporzionalità, di modo che le rettifiche proposte avrebbero dovuto essere annullate o ridotte al 2%.

101 La Commissione ritiene infondata la contestazione del governo ellenico delle carenze e irregolarità rilevate, conseguenti al mancato rispetto della normativa comunitaria.

Giudizio della Corte

102 In primo luogo, si deve tener conto del fatto che il governo ellenico non è riuscito a dimostrare l'inesattezza degli accertamenti compiuti dalla Commissione né l'esistenza di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo.

103 In secondo luogo, il governo ellenico non ha dimostrato la mancanza d'incidenza o l'incidenza minima sul bilancio comunitario delle irregolarità accertate.

104 Si deve pertanto rilevare che il governo ellenico non ha dimostrato che le rettifiche applicate dalla Commissione erano arbitrarie o in contrasto con l'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70.

105 Tale motivo dev'essere pertanto respinto.

Sul settimo motivo

106 Il settimo motivo riguarda la trattenuta del 2% per spese e costi amministrativi effettuata dalle ACA sull'importo degli aiuti versati ai beneficiari. Tale operazione ha comportato rettifiche finanziarie pari al 2% delle spese dichiarate dalla Repubblica ellenica nel settore dei seminativi per gli esercizi 1996-1998 ed in quello della carne bovina per gli esercizi 1996 e 1997.

Argomenti delle parti

107 Il governo ellenico sostiene che la trattenuta, il cui tasso oscillava tra lo 0,5% ed il 2%, aveva carattere volontario, veniva autorizzata per iscritto dagli interessati e decisa dalle ACA a compenso dei servizi che esse fornivano ai propri membri, ad esempio, la messa a disposizione di un agronomo, di un consulente giuridico o economico, la possibilità di ricorrere a servizi veterinari, di beneficiare di assistenza legale, ecc. Inoltre le autorità elleniche non potrebbero intervenire nelle manifestazioni di libertà contrattuale tra i consorzi agrari ed i loro membri.

108 Il governo ellenico richiama la circolare 5 marzo 1997, n. 144903, la quale precisa che le sovvenzioni devono essere versate nella loro integralità ai beneficiari e che ogni trattenuta o riduzione è contraria al diritto comunitario. La trattenuta che le ACA applicavano ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1409/83 sarebbe stata abrogata dall'art. 37 della legge n. 2538/97, entrata in vigore il 1° dicembre 1997, cosicché la rettifica finanziaria sarebbe stata imposta in ragione di un'erronea interpretazione delle disposizioni di diritto interno e dovrebbe pertanto essere annullata. In subordine, poiché le trattenute oscillavano tra lo 0,5% ed il 2%, dovrebbe essere imposta una rettifica pari al valore medio di tali due cifre, ossia all'1,25%.

109 La Commissione ricorda che le ACA sono obbligatoriamente coinvolte nella gestione e nel pagamento degli indennizzi ai beneficiari nel settore dei seminativi e che, nella prassi, esse hanno il compito di gestire i dati, di controllarne l'affidabilità, di realizzare una lista informatizzata dei pagamenti, nonché di pagare gli indennizzi agli agricoltori, siano o meno questi ultimi soci di un consorzio, di modo che i servizi che esse forniscono non possono essere considerati come indipendenti.

110 La Commissione ricorda la giurisprudenza della Corte secondo la quale gli Stati membri sono tenuti non soltanto ad astenersi dall'instaurare o mantenere in vigore misure che consentano trattenute, ma anche ad adottare i provvedimenti necessari a vietare ogni forma di trattenute. Orbene, all'occorrenza, le autorità elleniche si sarebbero limitate ad aggiungere una nuova disposizione normativa secondo la quale le trattenute non riguardano gli importi versati a carico del FEAOG, dando luogo pertanto ad un'incertezza del diritto, e non avrebbero adottato le misure adeguate per porre fine alla prassi delle trattenute, ciò che sarebbe tanto più grave in quanto le ACA sono obbligatoriamente coinvolte nel pagamento e nella gestione degli indennizzi ai seminativi.

Giudizio della Corte

111 Si deve rilevare che nelle sentenze 11 gennaio 2001, Grecia/Commissione (punti 18, 19 e 32), e 6 dicembre 2001, Grecia/Commissione (punti 36-39), citate, riguardanti rispettivamente gli esercizi 1994 e 1995, la Corte ha già respinto gli argomenti avanzati dalla Repubblica ellenica per giustificare la prassi delle trattenute.

112 Il governo ellenico non ha apportato nuovi elementi pertinenti a confutazione di tale conclusione, e ciò anche tenendo conto della modifica apportata all'art. 2 della legge n. 1409/83 dall'art. 37 della legge n. 2538/97 e della circolare 5 marzo 1997, n. 144903. Infatti tali testi normativi non dimostrano che la prassi delle trattenute sia realmente cessata o che le trattenute effettuate prima del marzo 1997 siano state rimborsate. Al riguardo, le censure mosse dai servizi della Commissione alle autorità elleniche secondo le quali le ACA continuavano a praticare le trattenute, nonostante la modifica legislativa, non sono state smentite da alcun elemento di prova prodotto da tali autorità.

113 Poiché le autorità elleniche non hanno rispettato gli obblighi relativi al versamento completo degli aiuti ai beneficiari che derivano dai regolamenti nn. 1765/92, 1357/96 e 805/68, ed in assenza di dati che abbiano dimostrato con precisione l'entità delle trattenute, occorre rilevare che la rettifica del 2% è giustificata, cosicché il settimo motivo dev'essere respinto.

Sull'ottavo motivo

114 L'ottavo motivo riguarda le rettifiche finanziarie, di importo pari a GRD 5 326 625, conseguenti all'inosservanza dei termini di pagamento previsti nell'art. 4 del regolamento n. 296/96 nel settore dei seminativi nel corso dell'esercizio 1998.

Argomenti delle parti

115 Senza comunque negare che le spese di cui trattasi siano state pagate oltre i termini prescritti, il governo ellenico precisa che si trattava di pagamenti effettuati in quattro casi individuali, nell'ambito di un procedimento giudiziario o della realizzazione di particolari controlli o di verifiche amministrative diretti a prevenire le irregolarità nelle operazioni del FEAOG.

116 La Commissione rileva che soltanto la sussistenza in moltissimi casi di difficoltà eccezionali potrebbe costituire una giustificazione valida ed escludere l'applicazione di riduzioni degli anticipi, prevista nell'art. 4 del regolamento n. 296/96.

Giudizio della Corte

117 Si deve rilevare che il governo ellenico, che si è riferito a due lettere che ricordavano i motivi dei ritardi nei pagamenti, non ha fornito alcuna prova tale da confermare la veridicità di tali motivi o da dimostrare che i ritardi non avevano ecceduto limiti ragionevoli.

118 L'ottavo motivo dev'essere quindi parimenti respinto e, pertanto, il ricorso della Repubblica ellenica dev'essere respinto.

Sulle spese

119 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica ellenica, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Repubblica ellenica è condannata alle spese.**

Edward La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 settembre 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

M. Wathelet