CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN

presentate il 3 marzo 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. In questa causa l'Italia chiede il parziale annullamento della decisione della Commissione 30 novembre 1990 (90/644/CEE) relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio 1988 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia [1].

L'annullamento richiesto riguarda le parti della decisione in cui viene escluso il finanziamento comunitario per talune spese sostenute dall'Italia, rispettivamente, di 83 977 318 963 LIT relative al prelievo di corresponsabilità nel settore lattiero-caseario, 53 438 771 788 LIT per premi ai produttori di carni ovine e caprine, 711 001 829 LIT e 1 554 528 324 LIT per tabacco giacente all'intervento, 60 808 737 217 LIT per l'olio d'oliva conferito all'intervento, 38 034 266 760 LIT per aiuti alla trasformazione di semi di soia e 67 501 305 800 LIT per aiuti alla produzione di frumento duro.

Per quanto necessario alla comprensione del mio ragionamento, esporrò qui di seguito il contesto di fatto e di diritto in ciascuno dei sei punti controversi. Una descrizione più dettagliata si può trovare nella relazione d'udienza.

Prima di trattare dei sei punti controversi, voglio tuttavia fare un discorso più generale sul sistema di finanziamento della politica agricola comune ed in particolare sul meccanismo di liquidazione dei conti del FEAOG.

Osservazioni preliminari generali

2. La politica agricola comune è caratterizzata da una propria specifica struttura amministrativa, in cui sia gli Stati membri sia la Commissione devono svolgere un ruolo rilevante. Per quanto riguarda l'aspetto finanziario della questione, le regole di base sono fissate dal regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune [2]. Ai sensi degli artt. 1, 2 e 3 del menzionato regolamento le misure di sostegno [3] nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli vengono finanziate dal FEAOG (sezione garanzia), quindi dal bilancio delle Comunità. Dall'art. 4 risulta tuttavia che i pagamenti sono effettuati dai servizi e dagli enti

* Lingua originale: l'olandese.

1 — GU 1990, L 350, pag. 82.

2 — GU 1970, L 94, pag. 13. V. anche il regolamento (CEE) del Consiglio 7 febbraio 1972, n. 283, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente versate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'istituzione di un sistema di informazione in questo settore. Queste norme generali vengono spesso completate con norme specifiche per i diversi settori agricoli.

3 — L'art. 2, n. 1, e l'art. 3, n. 1, riguardano più in particolare le restituzioni all'esportazione nei paesi terzi, nonché gli interventi destinati alla regolarizzazione dei mercati agricoli. L'art. 1, n. 3, del regolamento qui menzionato riguarda il finanziamento da parte della sezione orientamento del FEAOG.

degli Stati membri. Questo sistema presenta incontestabilmente numerosi vantaggi. Esso può nondimeno anche costituire occasione di difficoltà tra gli Stati membri. I pagamenti effettuati da uno Stato membro vanno sempre a diretto beneficio dei suoi soggetti economici, mentre l'onere finanziario, attraverso il bilancio comunitario, viene sopportato congiuntamente anche dagli altri Stati membri.

Per evitare che queste difficoltà possano portare ad un'applicazione non equilibrata del sistema di finanziamento e quindi possano pregiudicare la fiducia tra gli Stati membri, è d'importanza cruciale il fatto che vi sia un controllo finale sulla stretta osservanza delle disposizioni comunitarie relative alla concessione delle sovvenzioni, e che solo le spese effettuate in conformità a queste disposizioni vengano poste a carico del bilancio comunitario. Il regolamento n. 729/70 contiene le necessarie disposizioni al riguardo.

3. Per quanto riguarda il primo punto, cioè il controllo sulla stretta osservanza delle disposizioni comunitarie, spetta agli Stati membri controllare che i pagamenti che essi effettuano rispettino effettivamente le disposizioni comunitarie. Questo controllo riguarda il rapporto tra coloro che beneficiano delle misure di sovvenzione e gli Stati membri come esecutori della politica agricola comune.

L'art. 8, n. 1, primo comma, del menzionato regolamento recita:

«Gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per:

— accertare se le operazioni del Fondo siano reali e regolari,

— prevenire e perseguire le irregolarità,

— recuperare le somme perse a seguito di irregolarità e di negligenze».

In base al secondo comma, gli Stati membri comunicano alla Commissione le misure adottate al riguardo. Rimane tuttavia chiaramente compito degli Stati membri controllare i beneficiari delle misure di sovvenzione.

4. Per quanto riguarda il secondo punto, cioè l'imputazione al bilancio comunitario delle sole spese effettuate in conformità alle disposizioni comunitarie, il regolamento n. 729/70 fa dipendere tale imputazione dalla liquidazione da parte della Commissione. Questa liquidazione dei conti del FEAOG riguarda il rapporto tra gli Stati membri, come esecutori, e la Comunità come finanziatrice della politica agricola comune.

L'art. 5, n. 2, lett. b), del regolamento n. 729/70 stabilisce al riguardo che la Commissione procede alla liquidazione dei conti dei servizi e degli enti degli Stati membri incaricati dei pagamenti. Ai sensi del regolamento della Commissione n. 1723/72 [4], la decisione relativa alla liquidazione comporta: «a) la determinazione dell'ammontare delle spese effettuate in ciascuno Stato membro

4 — 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 garanzia (GU 1972, L 186, pag. 1).

durante l'anno in questione, riconosciute a carico del FEAOG, sezione garanzia, b) (...)».

5. Sia nei rapporti tra i beneficiari della sovvenzione e gli Stati membri sia nei rapporti tra gli Stati membri e la Commissione, è perciò di sostanziale importanza la conformità delle spese con le disposizioni comunitarie. Gli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70 stabiliscono quindi esplicitamente che vengono poste a carico del bilancio comunitario solo le spese «intraprese secondo le norme comunitarie». Si tratta al riguardo di una disposizione obiettiva e di stretta applicazione. In una sentenza del 15 dicembre 1987 ciò è stato così espresso: [5]

«Secondo la giurisprudenza costante della Corte (v. sentenza 7 febbraio 1979, causa 11/76, Regno dei Paesi Bassi/Commissione, Racc. 1979, pag. 245), queste disposizioni permettono alla Commissione di porre a carico del FEAOG solamente gli importi corrisposti in conformità alle norme emanate per i vari settori dell'agricoltura, lasciando a carico degli Stati membri qualsiasi altro importo, ed in particolare quelli che le autorità nazionali abbiano a torto ritenuto di poter corrispondere nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati; questa interpretazione restrittiva delle condizioni per l'assunzione delle spese da parte del FEAOG si impone inoltre in vista della finalità del regolamento n. 729/70. Infatti la gestione della politica agricola comune in condizioni di parità fra gli operatori economici degli Stati membri osta a che le autorità nazionali di uno Stato membro, con l'artificio di un'interpretazione ampia di una determinata disposizione, favoriscano gli operatori di tale Stato a danno di quelli degli altri Stati membri ove si mantiene un'interpretazione più restrittiva».

La sola eccezione al principio secondo cui il finanziamento comunitario deve essere escluso per interventi effettuati in contrasto con il diritto comunitario, riguarda le conseguenze del comportamento colpevole delle istituzioni comunitarie: le spese effettuate in contrasto con il diritto comunitario possono essere poste a carico del bilancio comunitario se l'inesatta applicazione del diritto comunitario possa essere imputata ad un'istituzione della Comunità [6].

6. Di grande importanza per il funzionamento pratico del sistema di liquidazione dei conti del FEAOG è la questione relativa a quale onere di prova incomba alla Commissione qualora essa rifiuti talune spese per incompatibilità con il diritto comunitario, e come essa possa ottenere i necessari elementi di prova.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, la raccolta degli *elementi di prova*, la soluzione si trova nell'art. 9, n. 1, del menzionato regolamento n. 729/70:

«Gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione tutte le informazioni necessarie per il buon funzionamento del

5 — Sentenza 15 dicembre 1987, causa 326/85, Paesi Bassi/Commissione (Racc. 1987, pag. 5091, punto 7 della motivazione). Dalla natura obiettiva e restrittiva della liquidazione dei conti del FEAOG consegue anche che non vi è alcuno spazio per l'applicazione di un principio «de minimis» (sentenza 10 luglio 1990, causa C-355/87, Grecia/Commissione, Racc. 1990, pag. I-2875), e che «la Commissione non dispone di alcun potere discrezionale che le consenta di derogare alle norme che disciplinano la ripartizione degli oneri» (sentenza 7 febbraio 1979, cause riunite 15 e 16/76, Francia/Commissione, Racc. 1979, pag. 321, punto 28 della motivazione).

6 — Sentenza 7 febbraio 1979, causa 11/76, Paesi Bassi/Commissione (Racc. 1979, pag. 245, punto 25 della motivazione). Questa eccezione si ricollega all'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE e all'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70.

Fondo 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».

Da questa disposizione, che si ricollega all'art. 5 del Trattato CEE, risulta quindi che gli Stati membri hanno l'obbligo di mettere a disposizione della Commissione i dati necessari [7]. Inoltre, essi devono adottare tutte le misure atte ad agevolare i controlli, comprese le verifiche in loco, che la Commissione ritiene utile (al riguardo v. di seguito, paragrafo 24). Agenti dello Stato membro interessato possono partecipare a tali controlli (art. 9, n. 2, secondo e quarto comma). Dal terzo comma del n. 2 risulta che la Commissione può anche chiedere agli Stati membri di procedere a verifiche o indagini a cui possono partecipare agenti della Commissione (terzo comma) [8].

7. Per quanto riguarda in particolare *l'onere della prova* che incombe alla Commissione, qualora intenda rifiutare la presa in carico di una spesa per incompatibilità con il diritto comunitario, una sentenza del 19 febbraio 1991 così recita [9]:

«Secondo una costante giurisprudenza della Corte, incombe alla Commissione l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (v. sentenze 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. 1749; 2 febbraio 1989, causa 262/87, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. 225; e 10 luglio 1990, causa C-335/87, Repubblica ellenica/Commissione, Racc. 1990, pag. I-2875). Ove la Commissione abbia provato l'esistenza di una siffatta violazione, spetta allora allo Stato membro interessato dimostrare, se del caso, l'errore commesso dalla Commissione circa le conseguenze finanziarie da trarne».

Spetta quindi alla Commissione dimostrare la violazione del *diritto* comunitario, dopodiché spetta allo Stato membro confutare eventualmente la tesi della Commissione e, se del caso, dimostrare, sulla base di elementi aventi forza probatoria, che le conseguenze finanziarie tratte dalla Commissione in riferimento alla presunta violazione e da essa fatte valere non possono essere accolte.

8. La soprammenzionata ripartizione dell'onere della prova non deve tuttavia essere considerata come una regola rigida, ma deve essere opportunamente adeguata alle concrete circostanze della causa. Al riguardo bisogna partire dal fatto che gli Stati membri, come esecutori della politica agricola comune, hanno la responsabilità amministrativa primaria, ed anche il migliore accesso agli elementi probatori *di fatto* [10]. La menzionata sentenza 19 febbraio 1991 offre un esempio di quanto sopra. Il diritto comunitario vigente imponeva agli enti di intervento

7 — V. anche art. 5, n. 1, art. 4, n. 1, e art. 8, n. 1, secondo comma, dello stesso regolamento n. 729/70.

8 — Anche sulla base dell'art. 6 del regolamento del Consiglio 7 febbraio 1972, n. 283, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente versate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'istituzione di un sistema di informazione in questo settore (GU 1972, L 36, pag. 1) la Commissione può incaricare gli Stati membri di procedere ad un'inchiesta amministrativa, alla quale possono partecipare agenti della Commissione.

9 — Sentenza 19 febbraio 1991, causa C-281/89, Italia/Commissione (Racc. 1991, pag. I-347, punto 19 della motivazione).

10 — È rilevante in proposito l'obbligo che risulta per gli Stati membri dall'art. 5 del Trattato CEE e dall'art. 9, n. 1, del regolamento n. 729/70 di mettere a disposizione della Commissione tutti i dati necessari al controllo; v. sopra paragrafo 7.

nazionali di eseguire una determinata attività al minimo costo. La Commissione ritenne che le spese sostenute dallo Stato membro interessato non fossero le più basse possibili e operò una correzione all'atto della liquidazione dei conti del FEAOG. Lo Stato membro impugnò quanto sopra sostenendo che la Commissione non avesse dimostrato in maniera esatta e puntuale l'esistenza di una violazione del diritto comunitario. Una stretta applicazione della menzionata regola della distribuzione dell'onere della prova sarebbe, come ha detto l'avvocato generale Mischo:

«non solo contraria al principio "actori incumbit probatio", ma per di più imporrebbe alla Commissione una prova negativa assai difficile da ottenere, mentre è ragionevole attendersi che lo Stato membro convenuto, che si suppone informato delle condizioni alle quali ha fatto procedere alle operazioni in questione, sia in grado di produrre la prova positiva» [11].

La Corte ha dichiarato che:

«Disponendo lo Stato membro interessato di tutte le informazioni relative alle condizioni in cui l'operazione in parola si è svolta, l'onere di provare l'osservanza della disposizione comunitaria è a suo carico» [12].

9. Per quanto riguarda l'accertamento di una violazione del diritto comunitario la Commissione, nella sua decisione finale di rifiuto del finanziamento, ha solo un limitato *obbligo di motivazione*:

«La Corte ha già affermato (v. sentenza 27 gennaio 1981, causa 1251/79, Repubblica italiana/Commissione, Racc. 1981, pag. 205) che le decisioni di liquidazione dei conti non hanno bisogno di una motivazione dettagliata, qualora il governo interessato abbia attivamente partecipato al processo di elaborazione della decisione e conosca quindi i motivi per cui la Commissione ritiene non dover porre a carico del FEAOG le somme di cui trattasi» [13].

Alla luce di queste regole illustro qui di seguito i sei punti controversi tra l'Italia e la Commissione di cui oggi ci occupiamo.

Primo punto controverso: 83 977 318 963 LIT per il prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario

10. Questo primo punto controverso riguarda il calcolo del prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario. Questo prelievo supplementare, che integra il noto prelievo di corresponsabilità, deve essere calcolato annualmente sulla base della differenza tra il quantitativo di latte prodotto

11 — Conclusioni nella causa C-281/89, Italia/Commissione (Racc. 1991, pag. I-354, paragrafo 18).

12 — Sentenza 19 febbraio 1991, Italia/Commissione (Racc. 1991, pag. I-347, punto 20 della motivazione).

13 — Sentenza 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione (Racc. 1988, pag. 1749, punto 60 della motivazione).

e un determinato quantitativo di riferimento [14]. Ora, per la determinazione del quantitativo di latte prodotto, la Commissione ha aggiunto per l'anno controverso 1988 alla cifra delle consegne di latte che era stata comunicata all'EUROSTAT dall'istituto statistico italiano ISTAT, una cifra che si riferisce alle consegne di formaggio [15]. L'Italia contesta questa aggiunta che aumenta l'importo del prelievo supplementare di 83 977 318 963 LIT.

È pacifico che per il calcolo del prelievo supplementare devono essere prese in considerazione non solo le consegne di latte da parte delle aziende agricole ma anche le consegne di formaggio (in equivalente latte) [16]. L'Italia contesta piuttosto il calcolo della Commissione con tre mezzi. In primo luogo, e innanzi tutto, essa sostiene che i dati ISTAT comprendono già le consegne di formaggio, cosicché la Commissione effettuerebbe un doppio conteggio. In secondo luogo, la Commissione avrebbe utilizzato per negligenza dati di diversa natura e più in particolare avrebbe sommato dati ISTAT e dati del ministero italiano qui di seguito indicati. In terzo luogo, la decisione della Commissione sarebbe insufficientemente motivata.

11. Per quanto riguarda il primo di questi tre mezzi, la Commissione si difende sostenendo che essa già nel precedente esercizio 1987 e nel successivo esercizio 1989, ha aggiunto un importo per le consegne di formaggio ai dati ISTAT per le consegne di latte. Per questi due altri esercizi l'Italia non ha presentato alcun reclamo. Gli importi aggiunti dalla Commissione per le consegne di formaggio sono stati del resto ottenuti dai dati numerici del ministero italiano dell'Agricoltura e foreste, utilizzati in tutti e tre gli esercizi. Da tutto ciò risulta che l'Italia ha riconosciuto l'esattezza del calcolo effettuato dalla Commissione. L'Italia sostiene per contro di non essere mai stata d'accordo con la tesi della Commissione. Il fatto ch'essa non abbia impugnato le decisioni del 1987 e 1989 (cosa che del resto non è ancora definitiva per il 1989) è dovuto ad una valutazione di opportunità, dalla quale non si può trarre alcuna conseguenza. La Commissione dovrebbe accogliere i dati dell'ISTAT senza maggiorazione, a meno che non fornisca la prova della loro inesattezza.

12. Intendo esaminare questi argomenti alla luce delle norme generali sulla liquidazione dei conti del FEAOG, e più in particolare delle norme sull'onere della prova. Come precedentemente esposto (paragrafo 7), spetta anzitutto alla Commissione l'onere di provare l'esistenza di una violazione del diritto comunitario, dopodiché incombe allo Stato membro sulla base di mezzi di prova concludenti fornire la controprova o se del caso dimostrare che la Commissione ha commesso un errore circa la conseguenze finanziarie da trarne. L'applicazione di questa regola è semplice per il 1987, che è l'esercizio

14 — Il prelievo supplementare è stato istituito con regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, dell'1.4.1984, pag. 10). L'art. 5 quater, n. 5, del regolamento n. 804/68, come modificato dal regolamento n. 856/84, stabilisce che i prelievi supplementari «sono considerati parte degli interventi destinati alla regolarizzazione dei mercati agricoli (...)». Ciò significa che essi ricadono nel regime di finanziamento di cui al regolamento n. 729/70 che ho sopra esposto; v. sopra, nota 3.

15 — Punto 4.3.10.3, lett. a), terzo comma, della relazione di sintesi relativa ai risultati dei controlli per la liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia, per l'esercizio 1988 (documento della Commissione IV/220/90; versione definitiva, compresi gli addenda e modifiche del 23 novembre 1990); in prosieguo: la «relazione di sintesi».

16 — Ciò risulta chiaramente dall'art. 5, n. 1, del regolamento n. 804/68, soprammenzionato nella nota 14 e dal secondo 'considerando' del regolamento di modifica n. 856/84. Non trovo nella fase scritta od orale di questo procedimento alcun indizio del fatto che l'Italia abbia contestato tale punto.

precedente, in cui la Commissione ha effettuato per la prima volta la maggiorazione contestata. In tale anno l'Italia aveva omesso di applicare alcuni prelievi supplementari. La violazione del diritto comunitario era senz'altro accertata. Per correggere tale negligenza, la Commissione ha dovuto essa stessa valutare la produzione di latte. Al riguardo essa ha aggiunto, ai dati ISTAT, un importo per le consegne in essi non comprese, che aveva derivato dai dati del ministero italiano. L'Italia non ha impugnato questa decisione e nemmeno questo metodo.

Per l'esercizio controverso 1988, per il quale l'Italia ha applicato il prelievo supplementare, la situazione è meno chiara. Nel controricorso dinanzi alla Corte la Commissione sostiene che la violazione del diritto comunitario per tale esercizio riguarda gli artt. 15 e 16 del regolamento n. 1546/88 [17]. Queste disposizioni regolamentari, che riguardano l'attuazione del regime del prelievo supplementare, prescrivono che i produttori di latte devono dichiarare non solo le loro consegne di latte ma anche quelle di prodotti lattiero-caseari [18]. L'argomento della Commissione non è tuttavia di ausilio per contrastare la contestazione relativa al doppio conteggio di latte e formaggio. Non fa alcuna differenza che si discuta se i dati ISTAT comprendano anche le forniture di formaggio oppure se ciò si verifichi per le dichiarazioni dei produttori italiani di latte (su cui, a mio parere, sono basate le statistiche ISTAT).

Come sopra indicato (paragrafo 8) spetta senz'altro alla Commissione dimostrare la violazione della *norma* comunitaria, cosa che essa nella fattispecie fa sostenendo che le consegne di formaggio non sono comprese nei dati ISTAT. L'Italia replica che esse vi sono comprese. Questa è una contestazione *di fatto* per la quale vale la regola contenuta nella soprammenzionata sentenza 19 febbraio 1991, secondo cui l'onere della prova incombe a colui che ha il più facile accesso agli elementi probatori di fatto. Questi è senza dubbio lo Stato membro che nella fattispecie ha omesso di dimostrare che sussista un doppio conteggio.

13. Sul secondo mezzo, relativo all'asserita inesattezza della Commissione che ha accumulato cifre eterogenee, posso essere più breve. Come la Commissione ha già risposto al riguardo, le cifre comunicate dall'ISTAT, così come tutti i dati statistici, contengono solo dati approssimativi. Io non vedo perché questi dati non possano, anzi non debbano, essere integrati con l'ausilio dei dati concreti comunicati dalle competenti autorità italiane.

14. Neppure il terzo mezzo, relativo all'asserita insufficienza di motivazione, convince alla luce delle norme sopra ricordate relative all'obbligo di motivazione della Commissione (paragrafo 9).

17 — Regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU 1988, L 139, pag. 12).

18 — Art. 16, n. 1, in fine, del regolamento n. 1546/88: «Questa dichiarazione riguarda altresì le vendite di prodotti lattiero-caseari fabbricati nell'azienda a grossisti, a imprese di stagionatura o commercianti al dettaglio».

Secondo punto controverso: 53 438 771 788 LIT per premi ai produttori di carni ovine e caprine

15. La controversia riguarda una parte dei premi concessi dall'Italia ai produttori di carni ovine e caprine che la Commissione ha rifiutato di imputare al FEAOG per un importo totale di 70 miliardi di LIT [19]. La mancata imputazione di circa 3 miliardi per ritardo nei pagamenti non viene impugnata dall'Italia. Dei rimanenti 67 miliardi di LIT, che non sono stati imputati a causa di controlli insufficienti o inesistenti, 14 miliardi sono stati solo provvisoriamente non imputati, con riserva di un'ulteriore presentazione di prove da parte dell'Italia. Il presente ricorso riguarda esclusivamente l'importo di 53 438 771 788 LIT definitivamente non imputato.

L'Italia contesta la decisione di rifiuto con due mezzi. Innanzi tutto la Commissione non avrebbe fornito alcuna prova sufficiente dell'assenza o del carattere insufficiente dei controlli effettuati in Italia. In secondo luogo la Commissione avrebbe ingiustificatamente esteso ad altre regioni i risultati dei controlli da essa effettuati in determinate regioni.

16. Comincio col primo di questi due mezzi. Al punto 4.6.7.5. della relazione di sintesi la Commissione ha illustrato dettagliatamente su quale base intendesse dover procedere ad una rettifica finanziaria a causa di controlli insufficienti o inesistenti. La Commissione aveva effettuato un controllo relativo ai meccanismi e alle procedure per l'attribuzione dei menzionati premi in Italia [20]. Al riguardo era risultato che i documenti probatori utilizzati dalle autorità italiane erano insufficienti e a volte mancavano anche del tutto. Inoltre risultò impossibile verificare se i premi, così come richiede la normativa comunitaria vigente, venissero concessi solo per animali che fossero rimasti almeno due mesi nell'azienda. Dalle autorità italiane veniva comunicato alla Commissione e dalle verifiche in loco della Commissione risultava che gli animali spesso erano stati precedentemente macellati, che i produttori (per motivi di frode fiscale) non conservavano alcun documento di prova e gli ispettori spesso si astenevano da ogni controllo. Infine, discordanze nei dati facevano sospettare che i dati relativi al numero di animali venissero gonfiati. La Commissione del resto ha non solo esaminato i procedimenti nelle diverse regioni ma ha anche controllato direttamente un certo numero di pratiche selezionate a sua discrezione. Da questi controlli venivano alla luce dati che sono altamente interessanti. Ad esempio all'atto di un'ispezione presso aziende in Sicilia risultava che il numero di animali presenti ammontava solo all'1,5% del numero di animali per i quali era stato concesso il premio!

Questi accertamenti della Commissione non vengono negati dall'Italia, e comunque non sono contestati [21]. L'Italia si limita a far presente che essi costituiscono solo indizi

19 — Questi premi vengono concessi in base al regolamento del Consiglio 27 giugno 1980, n. 1837, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine (GU 1980, L 183, pag. 1).

20 — La natura e la metodologia di questo controllo sono esposti al punto 3.3.6.2.3. della relazione di sintesi.

21 — Ciò risulta dagli argomenti dell'Italia nella fase scritta del procedimento e all'udienza, così come dai documenti presentati dalla Commissione, in particolare dalla lettera in data 22 settembre 1990 dell'ente di intervento AIMA alla Commissione.

che rimangono obiettivamente incerti e non possono giustificare esorbitanti conseguenze finanziarie, e che le mancanze accertate sono da attribuire a difficoltà che non possono essere poste a suo carico.

17. L'argomento secondo cui gli accertamenti della Commissione sono troppo incerti, per poterne trarre conseguenze finanziarie, non convince affatto. Gli accertamenti della Commissione, così come esposto nella relazione di sintesi, sono ampiamente sufficienti per giustificare un rifiuto di finanziamento. La Commissione ha operato in modo chiaramente metodico [22] ed ha potuto raccogliere diversi elementi di prova.

L'argomento dell'Italia, secondo cui la Commissione si è basata solo su indizi e non su fatti certi e obiettivi [23], sembra risolversi nel sostenere che la Commissione potrebbe rifiutare finanziamenti solo per i premi per i quali è dimostrato individualmente e specificamente che essi sono stati concessi ingiustamente. Una tale affermazione dà l'impressione di un'inesatta interpretazione delle norme di base relative al finanziamento della politica agricola.

Come è stato esposto precedentemente nelle osservazioni preliminari, spetta allo Stato membro controllare la regolarità delle singole concessioni di aiuto. La Commissione, che è tenuta a rifiutare il finanziamento per le spese effettuate in contrasto con il diritto comunitario, può limitarsi alla prova che il diritto comunitario è stato violato, ad esempio dimostrando la mancanza o l'insufficienza dei controlli da parte delle autorità nazionali [24].

18. L'Italia sostiene inoltre, seppure senza molta convinzione, che l'omissione accertata non le può essere addebitata, poiché essa ha fatto del suo meglio nell'ambito delle possibilità consentite dai rimedi giuridici esistenti, tenuto conto dell'obiettiva situazione socioeconomica e delle caratteristiche dell'allevamento ovino e caprino in Italia. Nemmeno questo argomento convince. Ammesso che il meccanismo della liquidazione dei conti del FEAOG lasci qualche spazio a tali argomenti — il che è dubbio, data la sua natura obiettiva e restrittiva (v. sopra, paragrafo 5) — essi tuttavia risultano poco convincenti nella fattispecie. Da una lettera delle autorità italiane in data 22 settembre 1990, che la Commissione ha presentato alla Corte, risulta che le asserite circostanze di forza maggiore comprendono fattori quali la normativa fiscale e contabile, su cui le suddette autorità esercitano qualche influenza, e che un miglioramento dei meccanismi di controllo è chiaramente possibile [25].

19. Mi occupo ora del secondo mezzo, relativo all'asserita ingiustificata estrapolazione.

22 — Ciò vale in particolare per il metodo basato sul peso, contestato dall'Italia, utilizzato per determinare l'età degli animali. Dai documenti che la Commissione ha allegato al suo controricorso, risulta che il suo metodo è prudente e ragionevole ed è stato sufficientemente motivato nei confronti delle autorità italiane.

23 — La Commissione rileva, e la relazione di sintesi conferma, che essa ha seriamente accertato anche un certo numero di concrete irregolarità specifiche. Questo tuttavia non è necessariamente richiesto perché la Commissione possa decidere per un'omissione nel controllo.

24 — V. sentenze 21 febbraio 1989, causa 214/86, Grecia/Commissione (Racc. 1989, pag. 367). In questa causa lo Stato membro sosteneva che la Commissione non poteva basare una rettifica finanziaria su un'analisi di campioni prelevati nel periodo della vendita di grano dopo due anni d'immagazzinaggio, ma avrebbe dovuto controllare la qualità del grano al momento della presa in carico. Nel punto 17 della motivazione la Corte ha dichiarato che spetta agli Stati membri accertarsi della realtà e della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG. La Commissione non ha il compito di controllare la regolarità dei singoli provvedimenti di intervento.

25 — L'undicesimo capoverso della menzionata lettera recita: «È evidente infatti che il sistema anagrafico così come quello degli schedari in altri settori consentirà un effettivo e completo controllo degli aiuti concessi in applicazione del regime in argomento».

La Commissione ha effettuato controlli per sette regioni, che rappresentano insieme il 77% delle spese dichiarate dall'Italia. In ciascuna di queste regioni i controlli hanno interessato la provincia o le province più importanti. I loro risultati sono stati poi estesi ogni volta all'intera regione. La Commissione è così pervenuta all'importo di 53 438 771 788 LIT come spesa definitivamente respinta.

Per le regioni nelle quali non era stato effettuato alcun controllo, si è estrapolata la media delle regioni controllate. Questa estrapolazione vale tuttavia solo fino a prova contraria da parte dell'Italia. Essa riguarda i 14 miliardi di LIT contro cui l'Italia non ha presentato ricorso (v. sopra, paragrafo 15). Sia nella fase scritta sia nella fase orale del procedimento l'Italia ha creato confusione su tale punto, argomentando contro l'estrapolazione dalle regioni controllate alle regioni non controllate, mentre tale estrapolazione non ha costituito oggetto del presente ricorso.

L'estrapolazione nell'ambito di ogni regione controllata, di cui è causa nella fattispecie, non mi sembra sollevare gravi problemi. Sottrarre alla Commissione questa possibilità significa accogliere la tesi, già in precedenza confutata (paragrafo 17), secondo cui la Commissione potrebbe rifiutare solo le spese delle quali dimostrasse individualmente e specificamente l'irregolarità [26].

26 — V. anche, per quanto riguarda l'utilizzo dell'estrapolazione, le mie conclusioni 24 gennaio 1990, Germania/Commissione, nella causa C-8/88 (Racc. 1990, pag. I-2334, paragrafi 29 e 30) e le conclusioni dell'avvocato generale Gulmann 17 marzo 1992, causa C-385/89, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-3239, paragrafi 54 e 55).

Terzo punto controverso: 711 001 829 LIT e 1 554 528 324 LIT relative al tabacco giacente all'intervento

20. Questo punto controverso riguarda due rettifiche finanziarie che la Commissione ha operato. La prima rettifica (punto 4.9.2.1. della relazione di sintesi) ha avuto luogo a seguito di un controllo sul tabacco giacente all'intervento, nel corso del quale la Commissione accertava che una parte del tabacco giacente non soddisfaceva i requisiti minimi di qualità posti dalle norme comunitarie [27]. La seconda rettifica (punto 4.9.2.3. della relazione di sintesi) ha avuto luogo a seguito di un altro controllo, relativo ad una determinata partita, nel corso del quale la Commissione accertava che il tabacco era in parte di qualità inferiore a quella dichiarata e che pertanto era stato pagato un prezzo troppo alto.

L'Italia si è opposta a queste due rettifiche con due mezzi. Innanzi tutto, in via principale, essa sostiene che i controlli, su cui sono basate le rettifiche finanziarie, sono illegittimi in quanto la Commissione li ha effettuati essa stessa. In secondo luogo essa ha presentato un reclamo contro il metodo seguito dalla Commissione nei controlli e le conseguenze che ne ha tratto e, in ogni caso, essa sostiene che la Commissione ha insufficientemente motivato la sua decisione di rifiuto del finanziamento.

27 — L'art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1970, n. 1467, che fissa talune norme generali per l'intervento nel settore del tabacco greggio (GU L 164, del 27.7.1970, pag. 32) recita: «Gli organismi di intervento acquistano soltanto i tabacchi corrispondenti alle caratteristiche qualitative minime da definire sulla base della classificazione per varietà e per qualità». Questi requisiti sono descritti nell'art. 6, n. 2, e nell'allegato III del regolamento (CEE) della Commissione 25 agosto 1970, n. 1727, relativo alle modalità di intervento nel settore del tabacco greggio (GU 1970, L 191, pag. 5).

21. Comincio col primo mezzo. Secondo l'Italia la Corte dovrebbe annullare la decisione della Commissione poiché questa si basa su campionamento ed analisi di prodotti da parte di agenti della Commissione. L'Italia fa riferimento al riguardo alla sentenza della Corte 9 ottobre 1990 nella causa C-366/88 [28]. Questa sentenza riguardava un ricorso d'annullamento presentato dalla Francia contro istruzioni interne di servizio della Commissione relative al campionamento e all'analisi di prodotti da parte degli agenti della Commissione nell'ambito del controllo FEAOG. Secondo la Francia queste istruzioni erano incompatibili con l'art. 9 del soprammenzionato regolamento di base [29]. La Corte ha accolto questa tesi ed ha annullato le istruzioni. Il secondo paragrafo del punto 22 della motivazione della sentenza è così formulato:

«Dal sistema di controllo istituito dall'art. 9 risulta che, laddove occorre eseguire prelievi ed analisi di campioni, questi devono essere effettuati dallo Stato membro, vuoi di propria iniziativa nell'ambito delle responsabilità ad esso attribuite dall'art. 8, n. 1, vuoi su richiesta della Commissione ai sensi dell'art. 9, n. 2, terzo comma».

22. Il modo in cui l'Italia si basa oggi su tale «dictum», induce ad una seria indagine circa il significato della sentenza C-366/88. In successive sentenze la Corte non vi ha fatto riferimento. In un'altra causa uno Stato membro vi si è basato, così come fa l'Italia oggi [30]. La Corte non ha affrontato tuttavia questo argomento, poiché l'ha trovato irricevibile dal punto di vista procedurale [31]. L'avvocato generale Gulmann nelle sue conclusioni in tale causa ha prestato poca attenzione alla sentenza C-366/88, che egli descrive come «a mio parere abbastanza sorprendente su tale punto». Nella presente causa non si può passare sotto silenzio la sentenza C-366/88, e, a mio parere, si impone la conclusione che a questa sentenza, o almeno al menzionato «dictum» del punto 22 della motivazione, deve essere attribuita una portata limitata. Interpretato in senso ampio esso sarebbe in continua tensione non solo con la giurisprudenza della Corte in numerose cause FEAOG ma anche, così mi sembra, col testo del regolamento n. 729/70. Se si attribuisse alla sentenza un'ampia portata, si comprometterebbe inoltre seriamente l'efficiente gestione della politica agricola comune. Intendo chiarire ciascuno di questi punti.

23. La Corte si pronuncia molto frequentemente su ricorsi che gli Stati membri introducono contro la liquidazione dei conti del FEAOG da parte della Commissione. Perlopiù la controversia riguarda una rettifica finanziaria operata dalla Commissione sulla base di qualche controllo da essa effettuato. Spesso tale controllo ha comportato un campionamento o analisi da parte di agenti della Commissione. La Corte non ha mai visto in ciò ostacoli. Questo vale non solo per il periodo anteriore alla sentenza C-366/88, ma anche per quello successivo. Nella maggior parte di queste pronunce non si è dovuta discutere direttamente la competenza della Commissione a prelevare ed analizzare campioni, poiché lo Stato membro interessato

28 — Sentenza 9 ottobre 1990, causa C-366/88, Francia/Commissione (Racc. pag. I-3571).

29 — V. sopra paragrafo 2 e seguenti, in particolare paragrafo 6.

30 — Sentenza 20 maggio 1992, causa C-385/89, Grecia/Commissione (Racc. 1992, pag. I-3225).

31 — Punti 20 e 21 della motivazione della sentenza soprammenzionata.

non l'aveva contestata [32]. In talune sentenze si riscontrano tuttavia formulazioni che difficilmente possono essere collegate al «dictum» della sentenza C-366/88. Ciò vale tra l'altro per una sentenza del 21 febbraio 1989, Grecia/Commissione [33], nella quale incidentalmente si legge (ai punti 17 e 18 della motivazione) che la Commissione è legittimata a valersi del potere di controllo attribuitole dall'art. 9 del regolamento n. 729/70 in qualsiasi momento ed in particolare quando riceve informazioni che consentano di dubitare dell'efficacia dei controlli nazionali. In tale causa la Commissione, a seguito di denunce sulla qualità del grano duro, aveva chiesto all'ente d'intervento greco dei campioni e li aveva fatti esaminare da un laboratorio in un altro Stato membro.

Questa sentenza, nella quale, apparentemente senza problemi, viene dichiarato che la Commissione stessa può effettuare analisi, sembra difficile da conciliare col «dictum» della sentenza C-366/88.

L'incompatibilità è ancora più rilevante per la sentenza Petruzzi e Longo che data del 10 ottobre 1991, ed è quindi, successiva alla sentenza C-366/88. Un giudice italiano ha chiesto, nell'ambito di una domanda di pronuncia pregiudiziale, se i risultati di un'analisi al momento della presentazione dell'olio all'intervento possano essere messi in causa da un'analisi successiva. Dal paragrafo 7 della relazione d'udienza risulta che l'analisi successiva in tale causa era stata effettuata da taluni laboratori per conto della Commissione. Al punto 15 della motivazione della sentenza la Corte menziona l'art. 8, n. 1, e l'art. 9, n. 1, del regolamento n. 729/70 (v. sopra, paragrafi 4 e 7) e così prosegue:

«16 Da queste disposizioni, il cui scopo è di attribuire alle autorità interessate i poteri necessari ad evitare che il FEAOG si accolli spese concernenti operazioni di intervento effettuate in maniera non conforme al diritto comunitario, deriva che il controllo a posteriori della classificazione iniziale dell'olio d'oliva è di competenza della Commissione.

17 Occorre aggiungere al riguardo che l'effettività stessa dei controlli a posteriori della classificazione iniziale dell'olio comporta la facoltà, per la Commissione, di applicare qualsiasi sistema di analisi che consenta di chiarire con tutta certezza se la classificazione dell'olio, al momento della sua presentazione all'intervento, abbia rispettato i criteri di denominazione di cui alla normativa comunitaria vigente.

18 La questione posta dal giudice nazionale va quindi risolta nel senso che il diritto comunitario autorizza la Commissione, al fine di verificare, secondo rigorose condizioni di affidabilità, la regolarità delle operazioni di intervento, a compiere un controllo che non consiste in una semplice ripetizione delle analisi effettuate al momento della presentazione dell'olio all'intervento».

Da questo brano risulta quindi che la Commissione è senz'altro *competente* ad effettuare essa stessa analisi al fine del

32 — O, nel caso della sentenza 20 maggio 1992 nella causa C-385/89, soprammenzionata, poiché la questione poteva essere rigettata dal punto di vista procedurale.

33 — Sentenza 21 febbraio 1989, causa 214/86, Grecia/Commissione (Racc. 1989, pag. 367).

controllo di analisi precedentemente effettuate dallo Stato membro interessato.

24. Anche da un'attenta lettura del regolamento n. 729/70 [34] risulta che alla sentenza C-366/88 non può essere attribuito valore di precedente per il punto in esame. Il potere di controllo della Commissione, relativamente alla liquidazione dei conti del FEAOG, è illustrato all'art. 9 del regolamento, il cui n. 1, primo comma, recita:

«Gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione tutte le informazioni necessarie per il buon funzionamento del Fondo e adottano tutte le misure atte ad agevolare i controlli che la Commissione ritenga utile intraprendere nel quadro della gestione del finanziamento, comprese le verifiche in loco».

Da questa disposizione risulta a mio parere che la Commissione può effettuare essa stessa tutti i controlli che ritiene necessari nell'ambito della gestione del finanziamento comunitario, e che gli Stati membri devono facilitare ciò. Questi controlli comprendono anche verifiche in loco — così dispone esplicitamente l'articolo — intendendosi con detto termine, ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, in particolare — ma non esclusivamente — controlli dei documenti amministrativi. Il fatto che i controlli da ultimo menzionati siano esplicitamente indicati nel primo comma del n. 2, serve, mi sembra, solo a stabilire chiaramente che la Commissione ha *effettivamente* accesso ai documenti amministrativi delle autorità nazionali, il che costituisce già una notevolissima intromissione della Commissione nell'amministrazione nazionale. Dal secondo comma del n. 2, in cui si stabilisce che agenti dello Stato membro interessato possono «partecipare» alle verifiche effettuate dalla Commissione, risulta che il potere di controllo della Commissione è tuttavia più ampio del solo potere di effettuare controlli amministrativi del tipo sopra indicato. È difficile infatti che questa disposizione possa riferirsi a controlli dei dati amministrativi dello Stato membro, giacché in tal caso l'amministrazione nazionale stessa costituisce «oggetto» del controllo ed i suoi agenti sono per la natura stessa delle cose presenti. L'ampia portata del potere di controllo della Commissione risulta inoltre anche dall'ultimo comma del n. 2, dove si parla di «verifiche o *indagini*» alle quali la Commissione può associare, con il loro accordo, le autorità degli Stati membri.

25. Nella causa di cui oggi ci occupiamo la Commissione sostiene pure che la sentenza C-366/88 riguarda solo il rapporto con i beneficiari degli aiuti e non il rapporto tra la Commissione e gli Stati membri. La Commissione richiama giustamente l'attenzione su tale differenza. Come ho precedentemente esposto (paragrafi 3 e seguenti), la Commissione e gli Stati membri hanno un compito molto diverso. Allo Stato membro, come esecutore della politica agricola comune, spetta l'esclusiva dei rapporti con i beneficiari dell'aiuto. Alla luce del principio della cooperazione amministrativa, come deriva dall'art. 5 del Trattato CEE, è naturalmente pensabile che lo Stato membro faccia ricorso al riguardo all'aiuto della Commissione. Ma la Commissione su tale piano svolge tutt'al più un ruolo secondario, sullo sfondo. Del tutto diversa è la situazione nei rapporti tra lo Stato membro e la Commissione

34 — V. sopra, nota 2.

nell'ambito della liquidazione dei conti del FEAOG. Qui la Commissione svolge un ruolo centrale come tutore degli interessi della Comunità (e, indirettamente, degli altri Stati membri), dovendo essa controllare se le spese effettuate dagli Stati membri siano conformi alle disposizioni del diritto comunitario. Un tale controllo di «retrovia», cioè il controllo sugli Stati membri, presuppone anzitutto che siano effettuate verifiche amministrative, ma può non limitarsi ad esse. Il controllo di «retrovia» della Commissione deve cioè poter consistere anche nell'effettuare proprie analisi per verificare quelle effettuate dagli Stati membri nei loro rapporti con le imprese beneficiarie.

26. Sia dalla restante giurisprudenza della Corte sul FEAOG sia dalla formulazione dell'art. 9 del regolamento n. 729/70 risulta a mio parere che l'interpretazione data nella sentenza C-366/88 riguarda esclusivamente la competenza della Commissione a stabilire «norme generali in materia di prelievo diretto di campioni di prodotti nelle imprese» (così punto 14 della motivazione della sentenza), in altri termini ad intervenire nei rapporti con le imprese beneficiarie [35] e ciò adottando inoltre norme generali [36]. La sentenza stabilisce al riguardo che il regolamento n. 729/70 non prevede una competenza

«ad emanare norme che estendono la portata dell'art. 9 (...) e che, in ogni caso, solamente il Consiglio è autorizzato, in base al n. 3 dello stesso articolo, ad adottare norme generali di applicazione del medesimo articolo» (punto 24 della motivazione).

Dal precedentemente (paragrafo 21) menzionato «dictum» del punto 22 della motivazione non si può a mio parere dedurre che la Commissione non possa essa stessa prelevare campioni e analizzarli al fine del controllo di prodotti presentati all'intervento, e quindi, nei rapporti tra la Commissione e gli Stati membri, al fine del controllo di accertamenti effettuati precedentemente dagli Stati membri relativamente alle imprese beneficiarie [37].

Se si sottraesse alla Commissione la possibilità di effettuare essa stessa campionamenti e analisi, la si ostacolerebbe inoltre seriamente — è questo il terzo argomento per non attribuire un significato ampio alla sentenza C-366/88 — nell'efficace svolgimento del suo compito di controllo. Gli elementi di fatto della presente fattispecie offrono una buona illustrazione della serietà dei problemi cui la Commissione è confrontata nell'adempiere il suo compito. In una recente sentenza in data 27 ottobre 1992 la Corte, relativamente alla possibilità della Commissione di escludere da finanziamenti futuri le imprese che hanno commesso irregolarità, sottolinea che la Commissione deve poter agire:

«contro il gran numero di irregolarità nell'ambito degli aiuti all'agricoltura, le quali

35 — Nel punto 18 della motivazione la Corte fa riferimento al fatto che la normativa annullata poteva imporre oneri ai privati interessati.

36 — L'avvocato generale Tesauro al paragrafo 33 delle sue conclusioni nella causa C-366/88 proponeva del resto di basare il dispositivo sul solo art. 9, n. 3, del regolamento n. 729/70 (Racc. 1990, pag. I-3593).

37 — Ciò non significa che le analisi effettuate dalla Commissione in presenza degli Stati membri nell'ambito della liquidazione dei conti del FEAOG non abbiano alcuna influenza sui rapporti coi beneficiari. Dal contesto di fatto della sentenza Petruzzi e Longo si ricava invece che il risultato delle analisi effettuate dalla Commissione è stato utilizzato dalle autorità italiane nei rapporti con le parti private interessate.

gravano sul bilancio della Comunità e sono perciò dannose per le azioni che le istituzioni intraprendono in tale settore per stabilizzare i mercati, elevare il livello di vita degli agricoltori e assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori» [38].

27. Passo ora al secondo mezzo relativo al metodo seguito dalla Commissione nel suo controllo, e alla motivazione della sua decisione. Distinguo al riguardo le due rettifiche finanziarie che sono contestate dall'Italia.

28. La prima rettifica finanziaria, per l'ammontare di 711 001 829 LIT, è avvenuta a seguito di un controllo effettuato dal 7 al 14 febbraio 1988 (v. punto 4.9.2.1. della relazione di sintesi). L'Italia deduce tre argomenti contro questi controlli: i campioni prelevati non sarebbero rappresentativi (60 colli su 50 459), la Commissione non avrebbe tenuto alcun conto della perdita di qualità del tabacco a causa della lunga durata dell'immagazzinaggio, e i campioni sarebbero stati negligentemente imballati e trasportati. Questi argomenti sono stati dedotti nei confronti della Commissione, nel corso della procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, ma non sarebbero stati tenuti sufficientemente in conto.

29. La Commissione nella controreplica ha presentato i documenti probatori necessari da cui risulta che essa su tali punti ha avuto con le autorità italiane uno scambio di lettere, in cui ha manifestato il suo punto di vista, e che essa, in considerazione del persistente disaccordo, ha invitato le autorità italiane ad una riunione per il 9 gennaio 1991. La Commissione fa presente, e ciò risulta chiaramente dalla relazione di sintesi [39], che essa ha effettivamente tenuto conto delle osservazioni relative al naturale invecchiamento del tabacco, nonché all'imballaggio e al trasporto dei campioni. L'Italia non ha presentato alcun più specifico argomento che consenta di mettere in discussione su tale punto il modo di agire della Commissione. Per quanto riguarda la rappresentatività dei campioni, la Commissione sia nella relazione di sintesi sia nella sua controreplica dinanzi alla Corte ha illustrato il metodo da essa seguito. L'Italia non ha dedotto alcun argomento contro ciò a parte la pura indicazione del numero dei campioni, cioè 60 colli su 50 459. A mio parere, da questa cifra non si può dedurre nulla. La qualità di un risultato statistico dipende da molti fattori e piccoli campioni, scelti a caso, possono a seconda delle circostanze essere sufficientemente rappresentativi. A parte il numero di campioni, l'Italia non presenta alcun argomento da cui risulti che il metodo seguito dalla Commissione fosse irragionevole, o fosse stato insufficientemente motivato nei confronti della ricorrente.

30. La seconda rettifica finanziaria, per l'ammontare di 1 554 528 324 LIT, è avvenuta a seguito di un controllo effettuato dal 15 al 19 gennaio 1990 (v. punto 4.9.2.3. della relazione di sintesi). Contro di essa l'Italia ha dedotto diversi argomenti. Questo controllo

38 — Sentenza 27 ottobre 1992, causa C-240/90, Germania/Commissione (Racc. pag. I-5383, punto 19 della motivazione).

39 — Al punto 4.9.2.1.5. si legge: «(...) è stato ammesso che "le foglie che presentano gravi difetti di integrità e la cui superficie è danneggiata per più di un terzo" non siano prese in conto nel calcolo della rettifica poiché questi difetti potrebbero essersi prodotti infatti durante il prelievo e il trasporto dei campioni». La rettifica finanziaria è stata adeguata a quanto sopra osservato.

sarebbe stato effettuato dagli stessi periti e con gli stessi metodi di quello del 7-14 febbraio 1988, e quindi presenterebbe gli stessi vizi. Come ha fatto notare la Commissione, e come risulta anche dalla relazione di sintesi, ciò è materialmente inesatto. Il controllo del 15-19 gennaio 1990 non consisteva nel prelievo e nella successiva analisi di campioni, ma in un controllo fisico (visivo) del tabacco immagazzinato in loco. Comunque l'Italia non ha presentato alcun altro elemento che consentisse di mettere in dubbio la validità del metodo seguito dalla Commissione.

Inoltre l'Italia fa riferimento ad un verbale del 19 gennaio 1990 redatto alla fine di un controllo e nel quale l'agente controllore della Commissione ha dichiarato che i risultati dell'esame non avrebbero comportato una rettifica finanziaria. In una lettera del 27 febbraio 1990 presentata alla Corte la Commissione ha smentito tuttavia tale dichiarazione. In questa lettera si fa presente il fatto che l'agente incaricato di effettuare il controllo non è manifestamente competente a trarre conclusioni definitive circa il finanziamento [40]. Il suo compito, e la funzione del verbale che conclude il controllo, si limitano all'accertamento di fatto. Ciò mi sembra evidente. In base a questa lettera ed alla smentita in essa contenuta, l'Italia non può ragionevolmente attribuire alcuna importanza neanche alla dichiarazione contenuta nel verbale.

Infine l'Italia fa presente che essa con lettera 18 luglio 1990 ha chiesto ulteriori accertamenti e che la Commissione ha completamente respinto tale richiesta. Questo, cioè il fatto che la Commissione non avrebbe risposto, è materialmente inesatto, come risulta dalla lettera 15 ottobre 1990 presentata dalla Commissione alla Corte. In mancanza di altri o più precisi argomenti, il ricorso dell'Italia deve essere respinto anche su tale punto.

Quarto punto controverso: 60 808 737 217 LIT relativo all'olio d'oliva conferito all'intervento [41]

31. Si tratta qui propriamente di nuovo di due punti controversi. Il primo riguarda l'esercizio 1988, per il quale la Commissione ha operato una rettifica finanziaria di 34 172 079 373 LIT, dopo un controllo da cui era risultato che quasi tutto l'olio d'oliva immagazzinato quell'anno era di qualità inferiore a quella dichiarata all'intervento [42]. Il secondo punto controverso riguarda un'altra indagine, denominata da entrambe le parti indagine ASSITOL, relativa ai conti del 1985, 1986 e 1987, da cui era risultato che una parte dell'olio d'oliva era di qualità inferiore. Per tale motivo la Commissione operava una rettifica finanziaria di complessive 26 636 657 844 LIT.

40 — L'art. 5, n. 2, del regolamento n. 729/70 prevede che la Commissione liquida i conti previa consultazione del comitato del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, in base alla procedura di cui all'art. 13 dello stesso regolamento.

41 — Punto 5.1. della relazione di sintesi.

42 — L'art. 2, n. 5, del regolamento (CEE) della Commissione 10 dicembre 1985, n. 3472, relativo alle modalità di acquisto e di magazzinaggio dell'olio d'oliva da parte degli organismi di intervento (GU 1985, L 333, pag. 5) impone agli organismi di intervento di verificare la qualità dell'olio d'oliva presentato, in conformità alle definizioni di qualità di cui all'art. 35 e all'allegato del regolamento (CEE) del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi (GU 1966, L 172, pag. 3025), successivamente attuato mediante il regolamento (CEE) della Commissione 18 maggio 1977, n. 1058, relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e di taluni prodotti contenenti olio d'oliva, e che modifica la nomenclatura della Tariffa doganale comune per quanto riguarda l'olio d'oliva (GU 1977, L 128, pag. 6).

32. Per quanto riguarda il primo punto, esso è in realtà poco controverso. Dall'atto introduttivo di causa dell'Italia risulta che il ricorso su tale punto vale solo come misura precauzionale. L'Italia non ha mai contestato l'indagine del 1988 [43], anzi ne ha esplicitamente riconosciuto le conseguenze finanziarie [44]. Un problema era sorto tuttavia quando l'Italia, basandosi sui risultati dell'indagine, aveva proceduto al recupero nei confronti dei privati interessati ingiustamente avvantaggiati. Costoro avevano contestato la regolarità dell'indagine della Commissione dinanzi al giudice nazionale, il quale su tale punto aveva sottoposto alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale. All'epoca della presentazione del ricorso di cui adesso ci occupiamo la Corte non aveva ancora risolto la questione pregiudiziale. Nel frattempo ciò è avvenuto e la Corte ha dichiarato che l'indagine della Commissione era regolare [45]. Perciò l'attuale ricorso, così come formulato nell'iniziale atto introduttivo di causa, è divenuto senza oggetto.

All'udienza il difensore del governo italiano ha sostenuto che l'Italia avrebbe mantenuto ancora il ricorso, sulla base di un'asserita irregolare ingerenza della Commissione nel modo in cui l'ente d'intervento italiano ha venduto l'olio controverso. L'Italia avrebbe a causa di ciò subito una perdita. Questa affermazione non è tuttavia corroborata da alcun elemento di prova e deve pertanto essere respinta in quanto infondata [46].

33. Mi occupo ora del secondo punto, relativo alla rettifica a seguito della cosiddetta indagine ASSITOL. L'Italia deduce al riguardo due mezzi. Il primo mezzo riguarda il fatto che l'indagine sia stata condotta dalla Commissione stessa, laddove la Commissione non sarebbe competente in base alla sentenza C-366/88. Si tratta di un mezzo analogo a quello esposto sopra relativamente all'intervento per il tabacco (paragrafo 21), che deve essere respinto per gli stessi motivi. Il secondo mezzo riguarda il modo di agire della Commissione e la motivazione della sua decisione di rettifica finanziaria. Gli argomenti dell'Italia possono qui essere raggruppati attorno a due punti.

34. Secondo l'Italia la Commissione sarebbe pervenuta alla rettifica finanziaria controversa sulla base di informazioni messe a sua disposizione dall'ASSITOL, associazione dell'industria olearia italiana. Tali informazioni, provenienti da una parte privata possibilmente interessata, non potrebbero essere utilizzate dalla Commissione come prova per smentire od oltrepassare i risultati delle indagini svolte dalle autorità italiane.

La Commissione ha risposto di avere indubbiamente ricevuto una denuncia dell'ASSITOL, ma di avere in seguito svolto una propria indagine autonoma, su cui è basata la rettifica finanziaria. Nella replica l'Italia ha sostenuto di non essere al corrente di ciò. L'inesattezza di questa affermazione risulta dai documenti che la Commissione ha

43 — L'indagine del resto sembra costituire un lodevole esempio di collaborazione tra le autorità nazionali e la Commissione.

44 — Tale riconoscimento è contenuto nella lettera 2 novembre 1989 che la Commissione ha presentato alla Corte. Questo riconoscimento viene del resto confermato dall'Italia sia nella fase scritta del procedimento sia all'udienza.

45 — Sentenza 10 ottobre 1991, cause riunite C-161/90 e C-162/90, Petruzzi e Longo (Racc. 1991, pag. I-4845). Riguarda la stessa sentenza che ho già citato al n. 23.

46 — In mancanza di prova che il mezzo si basa su dati emersi nel corso della fase scritta del procedimento, il mezzo è anche irricevibile, ai sensi dell'art. 42, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura.

presentato alla Corte nella controreplica [47]. Da questi risulta che la Commissione ha effettivamente svolto un'indagine, a seguito della denuncia dell'ASSITOL e che in ogni fase della sua indagine ha messo a conoscenza le autorità italiane delle sue intenzioni, delle sue azioni e dei suoi riscontri.

35. L'Italia sostiene inoltre che i risultati dell'indagine della Commissione, cioè che una gran parte dell'olio d'oliva era di qualità inferiore a quella dichiarata, vengono contraddetti dal fatto che quest'olio, quando è stato venduto dagli organismi d'intervento, ha sempre spuntato un prezzo che corrispondeva alla qualità dichiarata, e che all'atto dell'esportazione nemmeno la dogana ha accertato che l'olio fosse di qualità inferiore. L'Italia sostiene di aver comunicato ciò alla Commissione, ma non di aver ottenuto alcuna risposta concludente al riguardo. La decisione della Commissione sarebbe perciò insufficientemente motivata.

Se l'Italia avesse realmente sottoposto alla Commissione elementi concreti da cui risultasse che l'olio d'oliva controverso poteva essere venduto come olio della qualità dichiarata e che ciò era confermato da verifiche all'atto dell'esportazione, ci troveremmo di fronte ad un serio argomento, su cui la Commissione avrebbe dovuto pronunciarsi. In tale ipotesi la Commissione avrebbe potuto operare una rettifica finanziaria solo se fosse stata in grado di dimostrare che i risultati della sua indagine rispecchiavano la realtà.

Devo tuttavia osservare che il governo italiano, a sostegno delle sue affermazioni, non ha presentato alla Corte alcun elemento di prova relativo ai prezzi di vendita o a verifiche da parte delle autorità doganali. Esso non ha nemmeno spiegato come abbia portato a conoscenza della Commissione i suoi argomenti [48], cosicché non si può verificare se la Commissione abbia in realtà insufficientemente motivato la sua decisione. Dai documenti che la Commissione ha presentato risulta in realtà, più in generale, che essa ha illustrato in diversi periodi il suo modo di agire alle autorità italiane ed ha loro offerto la possibilità di reagire, sia per iscritto, sia nell'ambito di una riunione [49]. Questo mezzo deve pertanto essere respinto.

Quinto punto controverso: 38 034 266 760 LIT relativamente agli aiuti per la trasformazione dei semi di soia

36. Il penultimo punto controverso riguarda gli aiuti che la Comunità concede alla produzione di soia [50]. Questo aiuto è stato istituito per sviluppare la produzione, contro la concorrenza di semi di soia che vengono importati da paesi terzi senza dazi all'importazione

47 — Ci si riferisce ai telex della Commissione alle autorità italiane in data 10 giugno 1986, 10 ottobre 1986 e 5 agosto 1988.

48 — Il fascicolo contiene una sola indicazione, in un documento che è stato presentato non dall'Italia, ma dalla Commissione. Riguarda una lettera in data 2 novembre 1989 delle autorità italiane alla Commissione, il cui quattordicesimo paragrafo recita: «Dal prospetto è rilevabile che tutte le partite siano state vendute a prezzi corrispondenti alla qualità dichiarata di olio vergine lampante e che pertanto si escludono degradazioni per cattiva qualità o per presenza di olio di sanza». Il prospetto, che doveva essere allegato alla lettera, non figura nel fascicolo della Corte. In ogni caso spetta all'Italia sostenere con prove le sue affermazioni.

49 — V. telex del 5 agosto 1988 della Commissione al ministero italiano dell'Agricoltura, in allegato alla controreplica della Commissione dinanzi alla Corte.

50 — La disciplina si basa sul regolamento (CEE) del Consiglio 23 maggio 1985, n. 1491, che prevede misure speciali per i semi di soia (GU 1985, L 151, pag. 15).

(un problema che al giorno d'oggi è molto attuale). Essenziale nella normativa è che l'aiuto può essere concesso solo per semi che vengono prodotti e trasformati nella Comunità. A tal riguardo l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2194/85 [51] prevede:

«Gli Stati membri produttori istituiscono un sistema di controllo per accertare che l'integrazione sia assegnata solo in relazione ai prodotti per i quali è attribuito il diritto. Tale sistema deve includere in particolare un controllo per campione delle superfici coltivate e della contabilità di magazzino e, se del caso, della contabilità finanziaria dei richiedenti l'integrazione».

Ulteriori disposizioni di controllo sono state adottate con regolamento della Commissione [52].

37. Al punto 5.3. della relazione di sintesi la Commissione ha indicato come sia pervenuta sulla base di una doppia indagine ad una rettifica finanziaria di 38 034 266 760 LIT sulla concessione dell'aiuto all'Italia nel 1988. In una prima fase la Commissione ha ispezionato in loco circa 400 aziende, selezionate a caso. In una seconda fase essa ha esaminato le procedure di controllo delle diverse autorità interessate e il funzionamento di un'azienda di trasformazione. L'esame della Commissione era diretto in particolare ad accertare se in Italia vi fossero sufficienti controlli sull'origine comunitaria dei semi di soia per i quali veniva concesso l'aiuto. Su tale punto la Commissione tra l'altro constata quanto segue (punti 5.3.1. e 5.3.2. della relazione di sintesi):

«(...) i controlli effettuati dalle autorità italiane erano insufficienti, poiché il sistema non consentiva di risalire fino alle partite interessate. I controlli non consentivano nemmeno di accertare se le domande fossero state o meno artificialmente gonfiate includendovi anche semi di origine non comunitaria (...). La Commissione aveva in particolare osservato che i controlli presso i centri di raccolta erano limitati all'ispezione (apposizione di un visto) sul registro di carico e scarico. Nessuna verifica veniva effettuata, senza preventivo avviso, al fine di determinare l'autenticità delle transazioni (pesatura o analisi). In realtà, gli uffici centrali dell'AIMA non erano a conoscenza del numero esatto dei centri di raccolta.

Per quanto riguarda i centri di ammasso, la Commissione ha constatato che i controlli, seppure effettuati, erano assolutamente inefficaci e sempre preannunciati. Una dichiarazione formale dell'AIMA nella quale si indicava che l'origine di alcune partite erano specifici centri di raccolta è risultata falsa, in quanto un quantitativo di tali semi di soia proveniva in realtà da altri centri, (...).

I servizi della Commissione hanno altresì osservato, basandosi sulle informazioni ricavate nel corso della revisione contabile, che le

51 — Regolamento (CEE) del Consiglio 25 luglio 1985, n. 2194, che stabilisce le norme generali relative alle misure speciali per i semi di soia (GU 1985, L 204, pag. 1).

52 — Regolamento (CEE) della Commissione 12 agosto 1985, n. 2329, relativo alle modalità di applicazione delle misure speciali per i semi di soia (GU 1985, L 218, pag. 16).

autorità doganali italiane non attribuivano alcuna importanza alla destinazione dei semi di soia importati».

In conclusione la Commissione ha deciso di operare una rettifica finanziaria del 5% sulla spesa sostenuta dall'Italia nel 1988. Al punto 5.3.4. della relazione di sintesi risulta che tale percentuale è stata ottenuta sulla base dei risultati dei controlli presso le aziende, in cui le percentuali di sovraestimazione delle superfici coltivate e del rendimento variavano dall'1% al 15%.

38. L'Italia deduce dinanzi alla Corte tutta una serie di argomenti contro questa rettifica finanziaria. Innanzi tutto essa fa presente che la rettifica non si basa su alcuna specifica prova, ma solo su una «sensazione generica» della Commissione secondo cui il sistema di controllo italiano sarebbe insufficiente. Dal brano di cui sopra, tratto dalla relazione di sintesi, risulta in maniera sufficientemente chiara che la Commissione si è effettivamente basata su significativi risultati di controlli da essa effettuati.

L'Italia sembra di nuovo infine voler affermare che la Commissione può rifiutare solo finanziamenti per aiuti dei quali è stato provato individualmente e specificamente che sono stati ingiustamente attribuiti. Ho già precedentemente (paragrafo 17) confutato tale punto di vista.

39. L'Italia sostiene inoltre che essa ha convincentemente contestato, nel corso della procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, quanto riscontrato dalla Commissione. In base a questa contestazione la Commissione avrebbe deciso di rifiutare le spese solo per il 1988 e solo nella misura del 5%, mentre, secondo l'Italia, avrebbe invece dovuto astenersi da qualsiasi rettifica. Non posso accogliere questo ragionamento. Sembra infatti esatto che la Commissione, dopo aver concesso all'Italia ampia possibilità di rendere note le sue osservazioni, abbia operato una rettifica minore di quanto non avesse in un primo momento previsto. Ciò non significa tuttavia ipso facto che una rettifica di minor rilievo sia illegittima o insufficientemente motivata. La relazione di sintesi offre, a mio parere, una spiegazione coerente e accettabile della rettifica da ultimo operata. Per impugnare questa rettifica l'Italia dovrebbe contestare concretamente i motivi che ne sono alla base, cosa che non ha fatto.

40. L'Italia incidentalmente sostiene anche di non poter recuperare dai beneficiari dell'aiuto gli importi oggetto della rettifica finanziaria, se questa non si basa su irregolarità accertate. Perciò la rettifica non le potrebbe essere imposta. Tale argomento si basa su una confusione tra la liquidazione dei conti del FEAOG, da un lato, e i rapporti coi beneficiari dell'aiuto dall'altro. Il rifiuto del finanziamento comunitario non dipende dalla possibilità pratica di recupero nei confronti dei beneficiari. In realtà è compito dello Stato membro stesso far sì che non siano concessi aiuti irregolari (v. sopra, paragrafo 3).

41. Infine l'Italia sostiene che le omissioni accertate nei controlli dipendono dall'inadeguata normativa comunitaria. La Commissione avrebbe riconosciuto ciò quando ha

migliorato la normativa sui controlli nel 1989 [53]. La Commissione replica al riguardo facendo giustamente rinvio ad una sentenza del 12 giugno 1990, in cui la Corte ha dichiarato che:

«per quanto riguarda più in particolare un corretto uso delle risorse comunitarie gli Stati membri sono tenuti ad istituire un complesso di controlli amministrativi e di controlli in loco che consentano di garantire che i requisiti materiali e formali per la concessione dei premi di cui è causa vengano correttamente rispettati» [54].

Tale obbligo deriva dall'art. 5 del Trattato e dall'art. 8 del regolamento n. 729/70, fatta salva un'eventuale specifica normativa di controllo. Del resto anche prima del 1989 tali disposizioni senz'altro non mancavano.

Sesto punto controverso: 67 501 305 800 LIT in relazione agli aiuti per la produzione di frumento duro

42. L'ultimo punto controverso riguarda la concessione di aiuti per la produzione di frumento duro [55]. In base a quanto risulta dal punto 5.4. della relazione di sintesi, nella liquidazione dei conti del FEAOG per il 1985 erano sorti dubbi circa la corrispondenza tra le superfici effettivamente coltivate e le superfici per le quali era stato concesso l'aiuto in Italia. Al riguardo nel 1987 la Commissione ha chiesto alle autorità italiane di avviare, ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 283/72 [56], un'indagine amministrativa. È stato così controllato un campione di 3 500 domande. Secondo le autorità italiane da tale indagine è risultata una percentuale di irregolarità dell'8%. Ritenendo che tale cifra non corrispondesse ai dati in suo possesso, la Commissione ha effettuato essa stessa un'analisi statistica sugli accertamenti effettuati dalle autorità italiane ed è pervenuta ad una percentuale di irregolarità del (almeno) 12%. Nella relazione di sintesi la Commissione indica inoltre le omissioni da essa accertate nel metodo di controllo delle domande di aiuto: assenza di direttive scritte, insufficiente coordinamento dei controlli, inadeguatezza delle misurazioni e mancanza di effettive sanzioni. Su tale base la Commissione ha constatato che l'Italia non aveva rispettato gli obblighi ad essa incombenti ed ha applicato una rettifica finanziaria del 12% per il 1987 ed il 1988.

43. Il governo italiano impugna questa rettifica con tre mezzi. Il primo mezzo riguarda la natura retroattiva della rettifica finanziaria. L'argomentazione parte dal fatto che la Commissione non ha operato alcuna rettifica finanziaria per gli anni precedenti al 1987. I motivi di ciò risulterebbero da una nota della Commissione in data 19 novembre 1990, presentata dall'Italia alla Corte: «Tenuto conto del fatto che la richiesta della Commissione all'Italia di effettuare un'indagine era basata sull'art. 6 del regolamento n. 283/72 e che l'indagine è stata avviata nel 1987, i servizi della Commissione, dopo aver

53 — Regolamento (CEE) della Commissione 8 agosto 1989, n. 2537, relativo alle modalità di applicazione delle misure speciali per i semi di soia (GU 1989, L 245, pag. 8).

54 — Sentenza 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione (Racc. 1990, pag. I-2321, punto 20 della motivazione).

55 — Questo aiuto è stato istituito dall'art. 10 del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 1975, L 281, pag. 1).

56 — Già citato alla nota 8.

riesaminato il fascicolo, ritengono equo che le spese dichiarate dall'Italia per tale misura siano rettificate a decorrere dall'esercizio 1987» [57]. Secondo l'Italia si dovrebbe qui affermare il principio secondo cui non si può effettuare alcuna rettifica finanziaria che retroagisca al tempo precedente all'indagine. In base alla stessa logica la Commissione non avrebbe dovuto operare alcuna rettifica neanche per il 1987 ed il 1988, poiché le formalità amministrative per quegli anni erano già state espletate nel momento in cui la Commissione ha comunicato all'Italia i risultati della sua indagine. Questo ragionamento mi sembra inesatto.

44. Come ho già ricordato nelle osservazioni preliminari, il finanziamento da parte del FEAOG delle spese sostenute dalle autorità nazionali è disciplinato dalla regola obiettiva e di stretta applicazione secondo cui vengono poste a carico del bilancio comunitario solo le spese, «intraprese secondo le norme comunitarie» [58].

Come l'avvocato generale Mischo ha scritto in alcune sue conclusioni del 1987,

«rientra nell'indole del procedimento di liquidazione dei conti FEAOG che la Commissione li esamini solo dopo l'effettuazione delle spese che vi sono indicate» [59].

Una forma di efficacia retroattiva è pertanto inerente al sistema [60]. La Commissione non gode di alcuna discrezionalità su tale piano:

«Finché i conti non sono liquidati nel modo prescritto, la Commissione ha l'obbligo, in forza dell'art. 2 del regolamento n. 729/70, di escludere l'imputazione al FEAOG delle restituzioni che non siano state concesse secondo la normativa comunitaria» [61].

Quando la Commissione accerta una violazione del diritto comunitario, ed i conti non sono stati ancora completamente liquidati, essa deve operare una rettifica finanziaria [62]. La Commissione non avrebbe potuto quindi omettere di operare le rettifiche controverse per il 1987 ed il 1988.

45. Il secondo mezzo (o serie di mezzi) dedotto dall'Italia riguarda il metodo

57 — Un'analoga formula, senza la menzione dell'equità, si riscontra anche al punto 5.4.3. della relazione di sintesi.

58 — Artt. 2 e 3 del soprammenzionato regolamento n. 729/70.

59 — Conclusioni del 1° ottobre 1987, causa 347/85, Regno Unito/Commissione (Racc. 1988, pag. 1768, paragrafo 76).

60 — Ciò non crea di per sé alcun problema di affidamento o di certezza del diritto, data la primaria responsabilità amministrativa degli Stati membri e la loro implicazione in tutto il procedimento di liquidazione dei conti del FEAOG; v. le mie conclusioni dell'11 gennaio 1989, causa 262/87, Paesi Bassi/Commissione (Racc. 1989, pag. 225, paragrafo 12), e 24 gennaio 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione (Racc. 1990, pag. I-2334, paragrafi 21 e 22).

61 — Sentenza 27 gennaio 1988, causa 349/85, Danimarca/Commissione (Racc. 1988, pag. 169, punto 19 della motivazione). V. anche la sentenza 7 febbraio 1979, già citata alla nota 5, secondo cui «la Commissione non dispone di alcun potere discrezionale che le consenta di derogare alle norme che disciplinano la ripartizione degli oneri». Non posso quindi concordare con l'affermazione fatta talvolta dalla Commissione nella presente causa secondo cui essa avrebbe concesso un favore per gli anni precedenti al 1987 non operando alcuna rettifica finanziaria. La Commissione non è legittimata a concedere favori a carico del bilancio delle Comunità.

62 — La Commissione dispone di un «potere discrezionale» (così sentenza 19 febbraio 1991, causa C-281/89, Italia/Commissione, Racc. 1991, pag. I-347, punto 24 della motivazione) nel valutare l'importo della rettifica finanziaria.

statistico utilizzato dalla Commissione per decidere di rifiutare il 12% delle spese. Innanzi tutto l'Italia riprende qui le sue contestazioni generali contro l'uso dell'estrapolazione. Come già precedentemente esposto (paragrafo 17), l'Italia fa valere qui un'inesatta interpretazione della normativa di base sul finanziamento della politica agricola [63].

46. Inoltre l'Italia addebita alla Commissione il fatto che questa, in occasione della sua richiesta di avviare un'indagine amministrativa, non ha comunicato che avrebbe potuto trarre conseguenze finanziarie dai risultati dall'indagine. Un'indagine potrebbe avere a priori sia un fine puramente statistico sia un fine di controllo. Se l'Italia avesse saputo che nella fattispecie vi era un fine di controllo, avrebbe insistito per un campionamento più rappresentativo e, più in generale, per migliori garanzie circa l'affidabilità dei risultati statistici dei dati sottoposti ad esame. La Commissione da tale punto di vista sarebbe venuta meno al suo dovere di leale collaborazione con lo Stato membro.

I reciproci rapporti tra la Commissione e gli Stati membri si basano in realtà sull'obbligo di leale cooperazione imposto dall'art. 5 del Trattato [64]. Ciò comporta, per quanto riguarda la Commissione, che essa tiene al corrente gli Stati membri delle sue intenzioni e dei suoi riscontri in ogni fase del procedimento di liquidazione dei conti del FEAOG. Quando essa chiede informazioni agli Stati membri normalmente — a parte le circostanze molto particolari che giustificano il segreto — essa deve comunicare quali sono le sue intenzioni circa tali informazioni. Tale obbligo di trasparenza non impedisce tuttavia che la Commissione modifichi in una fase successiva le sue intenzioni e comunichi ciò allo Stato membro interessato. È pensabile ad esempio che la Commissione chieda ad uno Stato membro informazioni, o raccolga essa stessa informazioni, con un generale fine statistico e senza intenzioni di controllo. Se dall'esame dei dati venisse alla luce un'irregolarità, la Commissione potrebbe basarsi su queste informazioni nella liquidazione dei conti del FEAOG, osservando le normali norme sull'onere della prova. Inoltre, la Commissione è obbligata a rifiutare il finanziamento ogniqualvolta, in qualsiasi modo, essa venga a conoscenza di un'irregolarità. Non posso pertanto essere d'accordo con la regola sostenuta dall'Italia secondo cui la Commissione potrebbe collegare conseguenze finanziarie solo ai risultati di indagini che sono state esplicitamente avviate a tale fine [65].

47. Per quanto riguarda concretamente la presente causa, gli argomenti dell'Italia non trovano inoltre un sufficiente sostegno nei fatti. L'indagine amministrativa controversa è stata chiesta dalla Commissione in una lettera del 12 giugno 1987, che l'Italia ha

63 — Più specificamente l'Italia fa riferimento nel suo ricorso ad un documento interno della Commissione (VI/325/83) relativo all'uso dell'estrapolazione. La Commissione nel controricorso ha obiettato che questo documento non si riferisce a situazioni di accertate carenze nel meccanismo di controllo di uno Stato membro.

64 — V. le mie conclusioni nella causa C-8/88 (già menzionate nella nota 26), paragrafo 21, e la sentenza, punto 20 della motivazione.

65 — Con tutto ciò non si può considerare la liquidazione dei conti del FEAOG come un procedimento di carattere penale. Essa costituisce una procedura obiettiva, in un ampio quadro di amministrazione comune. V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Mischo nella causa 347/85, soprammenzionate alla nota 59, paragrafo 77, e la sentenza, punto 57 della motivazione.

presentato alla Corte. Nel primo paragrafo di questa lettera viene chiaramente indicato che la Commissione parte da una presunzione di dover scoprire irregolarità:

«(...) la Commissione dispone di alcuni elementi che lasciano supporre un'eventuale frode ai danni dei fondi comunitari versati quali aiuto alla produzione del grano duro».

Anche alla luce del seguito di questa lettera, l'Italia difficilmente può affermare di non aver potuto aspettarsi che l'indagine avrebbe portato ad una rettifica finanziaria.

48. Un'ulteriore contestazione dell'Italia riguarda la diversa percentuale di irregolarità a cui la Commissione ed essa stessa sono pervenute. Le autorità italiane sulla base del loro esame di 3 500 campioni sono pervenute ad una percentuale dell'8% di irregolarità. Sulla base dello stesso materiale numerico la Commissione, dopo un'analisi statistica, è pervenuta ad una percentuale del 12% (almeno). L'Italia sostiene che la Commissione non prova a sufficienza che i suoi dati numerici siano quelli giusti.

Prescindendo ancora dagli elementi che la Commissione ha esposto in fatto a sua difesa, questo argomento deve essere respinto poiché si basa su un'inesatta ripartizione dell'onere della prova. Quando la Commissione ha accertato una violazione del diritto comunitario e ha valutato l'entità delle conseguenze finanziarie da attribuire ad essa, spetta allo Stato membro interessato dimostrare che la Commissione ha commesso un errore circa le conseguenze finanziarie legate alla predetta violazione [66].

Tocca quindi all'Italia dimostrare l'inesattezza dei calcoli della Commissione.

49. Il terzo mezzo infine riguarda la lacunosità della normativa comunitaria in materia di controllo, che sarebbe provata dalla successiva adozione di nuove disposizioni al riguardo [67]. Gli argomenti sviluppati dall'Italia su tale punto sono gli stessi di quelli relativi alle disposizioni in materia di controlli sugli aiuti alla trasformazione dei semi di soia (v. sopra, paragrafo 42) e devono essere respinti per gli stessi motivi.

Conclusione

50. Sulla base di quanto precede propongo alla Corte di respingere il ricorso in tutte le sue parti e mezzi e di condannare la ricorrente alle spese.

66 — V. sopra, paragrafo 7; v. anche nota 62.

67 — L'Italia rinvia in proposito al regolamento (CEE) della Commissione 19 giugno 1989, n. 1738, recante modalità di applicazione del regime dell'aiuto alla produzione di frumento duro (GU 1989, L 171, pag. 31), successivamente modificato.