SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
8 maggio 2003 *

Indice

I — Contesto normativo I-3952

A — Normativa generale I-3952

B — Normative specifiche I-3955

1. La normativa relativa agli aiuti alla produzione di olio d'oliva I-3955

a) Disposizioni generali I-3955

b) Il regime di controllo I-3958

c) Lo schedario oleicolo e gli schedari computerizzati dei dati oleicoli ... I-3960

2. La normativa relativa agli aiuti al consumo di olio d'oliva I-3962

3. L'istituzione di un'agenzia di controllo per il settore dell'olio d'oliva I-3965

4. La normativa relativa agli aiuti alla produzione di foraggi essiccati I-3966

II — Nel merito I-3968

A — Quanto agli aiuti alla produzione di olio d'oliva I-3968

1. La rettifica forfettaria del 10% delle spese complessive dichiarate relativamente agli aiuti alla produzione di olio d'oliva I-3968

a) Quanto all'insufficiente scambio di informazioni tra l'AAO e le comunità autonome I-3970

i) Argomenti delle parti I-3970

ii) Giudizio della Corte I-3971

b) Quanto alla constatazione secondo cui le comunità autonome non procedono alla revoca del riconoscimento dei frantoi nel 10% dei casi proposti dall'AAO e nel 50% dei casi relativamente alle OPR I-3972

i) Argomenti delle parti I-3972

ii) Giudizio della Corte I-3974

* Lingua processuale: lo spagnolo.

c) Quanto all'assenza di uno schedario oleicolo operativo I-3976

i) Argomenti delle parti I-3976

ii) Giudizio della Corte I-3977

d) Quanto all'assenza di uno schedario computerizzato I-3978

i) Argomenti delle parti I-3979

ii) Giudizio della Corte I-3981

e) Quanto ai controlli dei frantoi I-3982

i) Argomenti delle parti I-3983

ii) Giudizio della Corte I-3986

f) Quanto alle rese forfettarie attribuite ai produttori I-3988

i) Argomenti delle parti I-3988

ii) Giudizio della Corte I-3990

g) Quanto alla produzione di olive da tavola I-3992

i) Argomenti delle parti I-3992

ii) Giudizio della Corte I-3994

h) Quanto all'assenza di danno per il bilancio comunitario I-3996

i) Argomenti delle parti I-3996

ii) Giudizio della Corte I-3997

2. La rettifica puntuale per finanziamento indebito di due OPR I-3999

a) Argomenti delle parti I-3999

b) Giudizio della Corte I-4001

3. La rettifica puntuale delle spese dichiarate in relazione allo schedario oleicolo I-4006

a) Quanto al rifiuto di finanziare gli utili fino a concorrenza del 10% dell'importo contrattuale complessivo dei lavori I-4007

i) Argomenti delle parti I-4007

ii) Giudizio della Corte I-4008

b) Quanto al rifiuto di finanziare le spese generali eccedenti il 2% dell'importo contrattuale complessivo dei lavori I-4010

i) Argomenti delle parti I-4010

ii) Giudizio della Corte I-4011

c) Quanto alla rettifica forfettaria del 10% del totale delle spese ammissibili, per il fatto che i lavori sono stati attribuiti senza gara d'appalto I-4012

i) Argomenti delle parti I-4012

ii) Giudizio della Corte I-4014

B — Quanto agli aiuti al consumo di olio d'oliva I-4015

1. Quanto al rifiuto del FEAOG di prendere in carico la totalità o una parte degli aiuti al consumo di olio d'oliva concessi a due imprese di confezionamento I-4015

a) L'impresa J.S. Fernández I-4016

i) Argomenti delle parti I-4016

ii) Giudizio della Corte I-4017

b) L'impresa N.R. Sevillano I-4019

i) Argomenti delle parti I-4019

ii) Giudizio della Corte I-4020

2. Quanto alla rettifica forfettaria del 2% delle spese complessive dichiarate dal Regno di Spagna per gli aiuti al consumo di olio d'oliva I-4021

a) Argomenti delle parti I-4023

b) Giudizio della Corte I-4026

C — Quanto all'aiuto alla produzione di foraggi essiccati I-4027

1. Argomenti delle parti I-4028

2. Giudizio della Corte I-4028

D — Quanto alla violazione dei principi generali del diritto comunitario I-4031

1. Quanto all'assenza di prova I-4031

2. Quanto ai «principi di audizione» dell'altra parte e di buona amministrazione I-4031

3. Quanto al principio di legalità delle sanzioni I-4032

4. Quanto al principio di proporzionalità I-4032

Sulle spese I-4033

Nella causa C-349/97,

Regno di Spagna, rappresentato dal sig. S. Ortiz Vaamonde, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. X. Lewis, in qualità di agente, assistito dal sig. M. Carro, abogado, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso diretto all'annullamento, per quanto riguarda il Regno di Spagna, della decisione della Commissione 30 luglio 1997, 97/608/CE, che modifica la decisione 97/333/CE relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1993 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 245, pag. 20),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dal sig. J.-P. Puissochet, presidente di sezione, dai sigg. C. Gulmann e V. Skouris, e dalle sig.re F. Macken e N. Colneric (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. P. Léger
cancelliere: sig. R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 febbraio 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 13 ottobre 1997, il Regno di Spagna ha proposto, a norma dell'art. 173, primo e secondo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, primo e secondo comma, CE), un ricorso diretto all'annullamento, per quanto riguarda il detto Stato membro, della decisione della Commissione 30 luglio 1997, 97/608/CE, che modifica la decisione 97/333/CE relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1993 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 245, pag. 20; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

2 Secondo la decisione impugnata, una parte delle spese dichiarate dal Regno di Spagna non soddisfaceva le condizioni stabilite dalla normativa comunitaria e, pertanto, non poteva essere finanziata dal FEAOG, sezione «garanzia». Le spese in questione riguardano gli aiuti alla produzione e al consumo di olio d'oliva e gli aiuti alla produzione di foraggi essiccati. Sono state applicate le seguenti rettifiche finanziarie:

a) Aiuto alla produzione di olio d'oliva:

— rettifica finanziaria forfettaria in misura pari al 10% dell'aiuto pagato dal Regno di Spagna nel corso della campagna 1992/1993, pari cioè ad un importo di ESP 5 939 261 511;

— rettifica finanziaria di ESP 224 414 161, corrispondente all'importo degli aiuti versati a due organizzazioni di produttori riconosciute e ai loro membri;

— rettifica finanziaria di ESP 217 007 368 delle spese relative allo schedario oleicolo.

b) Aiuto al consumo di olio d'oliva:

— rettifica di ESP 26 849 245, corrispondente all'importo degli aiuti concessi a due imprese di confezionamento d'olio riconosciute;

— rettifica forfettaria in misura pari al 2% dell'aiuto pagato dal Regno di Spagna nel corso della campagna 1992/1993, pari cioè ad un importo di ESP 811 514 867.

c) Aiuto alla produzione di foraggi essiccati:

— rettifica in misura pari al 2% delle spese dichiarate dalla Spagna, pari cioè ad un importo di ESP 384 545 035.

3 I motivi specifici dell'irregolarità di tali operazioni sono stati riassunti nella relazione di sintesi VI/5210/96, del 15 aprile 1997, relativa ai risultati dei controlli per la liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia», per l'esercizio 1993 (in prosieguo: la «relazione di sintesi»).

I — Contesto normativo

A — *Normativa generale*

4 Il regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), stabilisce, agli artt. 1, nn. 1 e 2, e 3, che la Comunità, attraverso la sezione «garanzia» del FEAOG, finanzia gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli e intrapresi secondo le norme comunitarie nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

5 L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 stabilisce che gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per accertare l'effettiva esistenza e la regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG, per prevenire e perseguire le irregolarità, e per recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze.

6 Ai sensi dell'art. 8, n. 2, del detto regolamento, in mancanza di recupero totale, le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dalla Comunità, salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri. Le somme recuperate sono versate ai servizi o agli organismi pagatori e da questi detratte dalle spese finanziate dal FEAOG.

7 Ai sensi dell'art. 9, n. 1, del regolamento n. 729/70, gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione tutte le informazioni necessarie per il buon funzionamento del FEAOG e adottano tutte le misure atte ad agevolare i controlli che la Commissione ritenga utile intraprendere nel quadro della gestione del finanziamento comunitario, comprese le verifiche in loco. Gli Stati membri comunicano alla Commissione le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative da essi adottate per l'applicazione degli atti comunitari inerenti alla politica agricola comune, in quanto questi atti comportino un'incidenza finanziaria per il FEAOG.

8 Il 21 dicembre 1989, il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) n. 4045/89, relativo ai controlli, da parte degli Stati membri, delle operazioni che rientrano nel sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «garanzia», e che abroga la direttiva 77/435/CEE (GU L 388, pag. 18). Secondo l'art. 1, n. 1, del detto regolamento, quest'ultimo riguarda il controllo dell'effettiva esistenza e della regolarità delle operazioni che fanno parte

direttamente o indirettamente del sistema di finanziamento del FEAOG, sezione «garanzia», sulla base dei documenti commerciali dei beneficiari o debitori, indicati con il termine «imprese». Secondo l'art. 2, n. 1, del medesimo regolamento, gli Stati membri procedono a controlli dei documenti commerciali delle imprese, tenendo conto del carattere delle operazioni da sottoporre a verifica. Le modalità di tali controlli sono regolate dal medesimo art. 2, nn. 2-4.

9 Quanto alle conseguenze finanziarie per la liquidazione dei conti della sezione «garanzia» del FEAOG in caso di insufficienze dei controlli eseguiti dagli Stati membri, un gruppo interservizi della Commissione ha adottato alcuni criteri, approvati dalla Commissione e comunicati a tutti gli Stati membri in seno al comitato di gestione del FEAOG, dal quale sono stati accolti positivamente (documento VI/216/93, del 1° giugno 1993, in prosieguo: il «documento VI/216/93»). Tali criteri prevedono le seguenti tre categorie di rettifiche forfettarie:

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

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

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

10 Il documento VI/216/93 ricorda che è possibile rifiutare il rimborso dell'intera spesa e che, pertanto, in circostanze eccezionali, può essere ritenuta congrua un'aliquota di rettifica superiore.

B — *Normative specifiche*

1. La normativa relativa agli aiuti alla produzione di olio d'oliva

a) Disposizioni generali

11 Con il regolamento del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136/66/CEE (GU 1966, n. 172, pag. 3025), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2046 (GU L 215, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 136/66»), è stata istituita l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi.

12 L'art. 5 del regolamento n. 136/66 ha istituito un regime di aiuti alla produzione di olio d'oliva inteso a contribuire alla formazione di un reddito equo per i produttori. Il n. 2 del medesimo articolo dispone che l'aiuto è concesso, da un lato, agli olivicoltori la cui produzione media sia almeno pari a 500 kg di olio d'oliva per campagna, in rapporto alla quantità di olio effettivamente prodotto, e, dall'altro lato, agli altri olivicoltori, in base al numero ed al potenziale produttivo degli ulivi da essi coltivati nonché alle rese di tali ulivi fissate forfettariamente, a condizione che le olive prodotte siano state triturate.

13 Quanto a quest'ultima ipotesi, l'art. 2, n. 4, secondo comma, del regolamento (CEE) del Consiglio 17 luglio 1984, n. 2261, che stabilisce le norme generali relative all'aiuto alla produzione e alle organizzazioni di produttori di olio d'oliva (GU L 208, pag. 3), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1990, n. 3500 (GU L 338, pag. 3; in prosieguo: il «regolamento n. 2261/84»), precisa che tale aiuto è pari a quello risultante dall'applicazione della media delle rese in olive ed in olio, fissata forfettariamente nel corso delle ultime quattro campagne, al numero di ulivi in produzione.

14 Con il regolamento (CEE) del Consiglio 18 maggio 1982, n. 1413, che modifica il regolamento n. 136/66 (GU L 162, pag. 6), è stato istituito un sistema specifico basato sull'azione delle organizzazioni di olivicoltori o delle relative unioni, incaricate di effettuare determinate operazioni connesse all'applicazione del regime di aiuto. L'ottavo 'considerando' di tale regolamento precisa che l'attività delle unioni deve garantire un più rigoroso controllo della produzione degli olivicoltori appartenenti alle organizzazioni aderenti alle unioni stesse e che è pertanto opportuno riservare a tali unioni il beneficio dell'anticipo sull'importo dell'aiuto.

15 Ai sensi dell'art. 20 quater, n. 1, lett. b), del regolamento n. 136/66, le organizzazioni di produttori riconosciute (in prosieguo: le «OPR») devono essere in grado di verificare la produzione di olive e di olio d'oliva dei propri soci. Allo stesso modo, ai sensi del n. 2, lett. b), del suddetto articolo, le unioni di OPR devono essere in grado di coordinare e di verificare l'attività delle organizzazioni che le compongono. Il n. 3 della medesima norma dispone che il riconoscimento di un'organizzazione o di un'unione viene revocato qualora le condizioni per il riconoscimento non sussistessero ovvero non risultino più soddisfatte.

16 L'art. 5, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2261/84 precisa al riguardo che ciascuna OPR dichiara all'autorità competente, entro e non oltre il 30 giugno di ogni anno, le eventuali modifiche di struttura verificatesi dopo il suo riconoscimento o dopo la sua ultima dichiarazione annuale, nonché le eventuali

domande di recesso o di adesione ricevute. In base a tale dichiarazione e ai risultati degli eventuali controlli, l'autorità competente si assicura, ai sensi del secondo comma del detto art. 5, n. 3, che le condizioni richieste per il riconoscimento continuino ad essere adempiute. Se tali condizioni non sono più adempiute o la struttura di una organizzazione non consente di verificare la produzione dei suoi membri, l'autorità competente deve, ai sensi del successivo terzo comma, procedere senza indugio, e comunque prima dell'inizio della campagna successiva, alla revoca del riconoscimento, comunicando tale decisione alla Commissione.

17 Ai sensi dell'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2261/84, gli Stati membri si accertano che le somme destinate alle unioni e alle organizzazioni di produttori in applicazione del n. 1 del medesimo articolo siano utilizzate da queste ultime soltanto per il finanziamento delle attività che ad esse competono in virtù del regolamento stesso. L'art. 11, n. 3, stabilisce che le somme trattenute da un'organizzazione di produttori, ove non vengano utilizzate, totalmente o in parte, per il finanziamento delle attività incombenti all'organizzazione medesima, vengono detratte dalle spese finanziate dal FEAOG.

18 Ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2261/84, l'aiuto è concesso su domanda presentata dagli interessati allo Stato membro nel quale l'olio è stato prodotto. L'art. 2, n. 4, primo comma, del detto regolamento stabilisce che, nel caso degli olivicoltori la cui produzione media è di almeno 500 kg di olio d'oliva per campagna, l'aiuto è concesso per la quantità di olio effettivamente prodotta in un frantoio riconosciuto. Ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 31 ottobre 1984, n. 3061, recante modalità d'applicazione del regime d'aiuto alla produzione di olio d'oliva (GU L 288, pag. 52), come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 15 aprile 1991, n. 928 (GU L 94, pag. 5; in prosieguo: il «regolamento n. 3061/84»), la domanda di aiuto, che ogni olivicoltore deve presentare, deve contenere alcune informazioni, tra le quali l'indicazione del frantoio o dei frantoi riconosciuti nei quali è stato prodotto l'olio, specificando, per ciascuno di essi, la quantità di olive utilizzata e la quantità di olio prodotta. La detta domanda deve essere accompagnata da una dichiarazione del frantoio che confermi le indicazioni dell'olivicoltore.

19 Per ottenere il riconoscimento, i frantoi interessati debbono rispettare un certo numero di condizioni. L'art. 13, n. 4, del regolamento n. 2261/84 stabilisce che, ove non risulti più soddisfatta una delle condizioni alle quali è subordinato il riconoscimento, quest'ultimo viene revocato per un periodo proporzionato alla gravità dell'infrazione. Il n. 6 del medesimo articolo dispone che, qualora la revoca del riconoscimento di un frantoio avesse conseguenze gravi sulla capacità di triturazione in una zona di produzione determinata, si può decidere di riconoscere il frantoio sotto un regime di controllo speciale. A questo scopo, ai sensi dell'art. 9, n. 4, del regolamento n. 3061/84, lo Stato membro interessato deve presentare alla Commissione una domanda motivata, precisando il tipo di controllo che esso si impegna ad esercitare sul frantoio in questione.

b) Il regime di controllo

20 Ai sensi dell'art. 14, n. 1, del regolamento n. 2261/84, ciascuno Stato membro produttore applica un regime di controlli atto a garantire che il prodotto per il quale l'aiuto viene concesso possa legittimamente beneficiare di quest'ultimo.

21 L'art. 1, n. 2, lett. d) ed e), del regolamento n. 3061/84 precisa al riguardo che la prima dichiarazione di coltura presentata da un olivicoltore deve indicare, in particolare, il numero di ulivi in produzione le cui olive sono utilizzate per la produzione di olio, nonché il numero totale di ulivi da olio in produzione. Ai sensi del n. 5 del suddetto art. 1, nel caso in cui una parte delle olive sia stata utilizzata a fini diversi dalla produzione di olio d'oliva, l'aiuto è pagato in proporzione al quantitativo di olive destinate alla produzione di olio d'oliva.

22 L'art. 9, n. 2, del regolamento n. 3061/84 prescrive che la contabilità di magazzino dei frantoi sia giornaliera e standardizzata e comprenda taluni dati specifici, tra i quali sono contemplati in particolare, alle lett. a) ed e), rispettivamente, i quantitativi di olive entrati nel frantoio, partita per partita,

indicando il proprietario e il produttore di ciascuna partita, ed i quantitativi di olio usciti dal frantoio, partita per partita, indicandone il destinatario. Nella versione applicabile ai fatti di cui trattasi, il detto art. 9, n. 2, lett. e), era formulato come segue: «i quantitativi di olio usciti dal frantoio, partita per partita, indicandone il destinatario. Se il quantitativo delle olive triturate si compone di più partite di entità inferiore alla quantità minima necessaria per caricare una pressata, nella contabilità di magazzino sia dei frantoi a ciclo di produzione tradizionale che di quelli a ciclo di produzione continuo occorre indicare il quantitativo complessivo di olio uscito dal frantoio, ripartito tra i destinatari in proporzione ai quantitativi di olive da ciascuno di essi triturati».

23 Ai sensi dell'art. 14, n. 3, del regolamento n. 2261/84, gli Stati membri produttori controllano nel corso di ciascuna campagna l'attività e la contabilità di magazzino di una certa percentuale dei frantoi riconosciuti. Il n. 3 bis di tale articolo precisa che, ai fini del pagamento dell'aiuto agli olivicoltori la cui produzione media è di almeno 500 kg di olio d'oliva per campagna, gli Stati membri produttori controllano l'esattezza delle dichiarazioni di coltura sulla base di criteri da determinare, la corrispondenza tra la quantità di olio indicata nella domanda di aiuto e quella risultante dalla contabilità di magazzino dei frantoi riconosciuti, nonché la compatibilità tra la produzione di olive dichiarata da ogni olivicoltore come triturata presso un frantoio riconosciuto e i dati risultanti dalla sua dichiarazione di coltura, sulla base dei detti criteri da determinare. Per quanto riguarda gli olivicoltori la cui produzione media è inferiore a 500 kg di olio d'oliva per campagna, l'art. 14, n. 4, del regolamento n. 2261/84 dispone che il controllo deve permettere di verificare l'esattezza delle dichiarazioni di coltura sulla base di criteri da determinare e l'esistenza della prova della triturazione delle olive in un frantoio riconosciuto.

24 Ai sensi dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 3061/84, il controllo di cui all'art. 14, n. 3, del regolamento n. 2261/84 verte sul 10% almeno dei frantoi riconosciuti che sono in attività durante la campagna considerata. Il n. 3 del detto art. 10 prevede che, per controllare l'esattezza delle dichiarazioni di coltura di cui all'art. 14, nn. 3 bis e 4, del regolamento n. 2261/84, gli Stati membri produttori prendano in considerazione, in particolare, i dati contenuti nello schedario oleicolo e negli schedari elettronici, gli elementi risultanti dai controlli in loco cui è stato sottoposto l'olivicoltore, le rese di olive e di olio stabilite per la zona in cui si trovano le aziende interessate.

25 L'art. 15, n. 3, del regolamento n. 2261/84 stabilisce che, se i controlli di cui agli artt. 13 e 14 del medesimo regolamento non consentono di confermare i dati figuranti nella contabilità di magazzino di un frantoio riconosciuto, lo Stato membro interessato, fatte salve le sanzioni eventualmente applicabili al frantoio in questione, determina la quantità di olio che può beneficiare dell'aiuto per ciascun produttore la cui produzione media sia di almeno 500 kg di olio d'oliva per campagna e che abbia fatto triturare la propria produzione di olive in detto frantoio. Ai sensi del n. 4 del medesimo art. 15, per la determinazione del quantitativo che può beneficiare dell'aiuto, lo Stato membro tiene conto in particolare delle rese di olive e di olio fissate forfettariamente in conformità dell'art. 18 del regolamento stesso, ai sensi del quale tale determinazione va effettuata per zone omogenee di produzione.

c) Lo schedario oleicolo e gli schedari computerizzati dei dati oleicoli

26 Per ottenere i dati necessari alla conoscenza del potenziale produttivo di olive e di olio d'oliva nella Comunità, da un lato, e per garantire un migliore funzionamento del regime comunitario degli aiuti per quest'ultimo prodotto, dall'altro, il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) 21 gennaio 1975, n. 154, che istituisce uno schedario oleicolo negli Stati membri produttori di olio d'oliva (GU L 19, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1985, n. 3788, che modifica taluni regolamenti applicabili nel settore dei grassi in seguito all'adesione della Spagna e del Portogallo (GU L 367, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 154/75»).

27 L'art. 1, n. 1, del regolamento n. 154/75 prevede che gli Stati membri produttori di olio d'oliva istituiscano uno schedario oleicolo relativo a tutte le aziende oleicole situate sul loro territorio. Nel caso della Spagna, il termine per l'istituzione di tale schedario è scaduto il 1° novembre 1986, ai sensi dell'art. 1, n. 2, terzo comma, secondo trattino, del suddetto regolamento.

28 Con il regolamento (CEE) della Commissione 16 ottobre 1979, n. 2276 (GU L 262, pag. 11), come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 10 maggio 1989, n. 1279 (GU L 127, pag. 24; in prosieguo: il «regolamento n. 2276/79»), sono state stabilite le modalità d'applicazione relative all'istituzione di uno schedario oleicolo negli Stati membri produttori di olio d'oliva. A norma dell'art. 6 bis del regolamento n. 2276/79, gli Stati membri produttori procedono, secondo la procedura prevista dall'art. 6, n. 1, del medesimo regolamento, all'aggiornamento annuale dello schedario oleicolo, tenendo conto, in particolare, degli eventuali cambiamenti nelle dichiarazioni di coltura presentate dagli olivicoltori. L'art. 6 ter, n. 1, del detto regolamento prevede che gli Stati membri produttori che hanno aderito alla Comunità dopo l'entrata in vigore del regolamento stesso abbiano la facoltà di mettere a punto, mediante sperimentazioni, la metodologia più confacente alla situazione dell'olivicoltura nel loro territorio. A tal fine, gli Stati membri interessati trasmettono alla Commissione, per approvazione, un programma di sperimentazioni entro il 31 dicembre 1988. Ai sensi dell'art. 6 ter, n. 2, la Commissione comunica allo Stato membro la sua decisione sul programma presentato, corredandola eventualmente delle modifiche che essa ritenga opportune. Dopo l'approvazione della Commissione, il programma viene eseguito al più presto sotto la responsabilità dello Stato membro interessato.

29 Ai sensi dell'art. 3, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 154/75, il finanziamento dello schedario oleicolo si effettua, applicando una trattenuta sull'aiuto alla produzione, secondo la stessa procedura prevista per le spese di cui agli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70. L'art. 3, n. 5, del regolamento n. 154/75 stabilisce che sono ammissibili all'aiuto le spese derivanti dai contratti conclusi tra l'autorità competente dello Stato membro produttore e le persone fisiche o giuridiche incaricate dell'esecuzione dei lavori, ovvero le spese diverse da quelle di gestione e di controllo dei lavori, qualora lo Stato membro faccia eseguire questi ultimi dai propri servizi. Lo Stato membro comunica preventivamente alla Commissione il contenuto dei contratti o dei capitolati, o i costi estimativi dei lavori.

30 L'art. 16, n. 1, del regolamento n. 2261/84 impone inoltre a ciascuno Stato membro produttore di costituire e tenere aggiornati schedari permanenti computerizzati dei dati oleicoli. L'ultimo 'considerando' di tale regolamento afferma che, per risolvere i problemi che l'esecuzione puntuale ed efficace dei

controlli e delle verifiche comporta, appare necessario costituire, in ciascuno Stato membro produttore, uno schedario computerizzato contenente tutti gli elementi atti a facilitare le operazioni di controllo e la ricerca rapida delle irregolarità. Ai sensi dell'art. 17, n. 2, del suddetto regolamento, gli schedari devono essere compatibili con il sistema informatico utilizzato per lo schedario oleicolo.

31 L'art. 14, n. 5, primo comma, del regolamento n. 2261/84 prescrive agli Stati membri di utilizzare tali schedari ai fini dei controlli e delle verifiche di cui al regolamento stesso. Secondo l'art. 16, n. 2, del medesimo regolamento, tali schedari debbono contenere tutti gli elementi che consentono di agevolare le operazioni di controllo e la ricerca rapida delle irregolarità, comprese le informazioni sulla produzione dei frantoi. Inoltre, l'art. 11, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 3061/84 prevede che gli Stati membri immettano nello schedario computerizzato, non appena siano disponibili, i dati contenuti nello schedario oleicolo.

32 Ai sensi dell'art. 11, n. 2, primo comma, del regolamento n. 3061/84, l'intero complesso dello schedario computerizzato doveva diventare operativo entro il 31 ottobre 1990.

2. La normativa relativa agli aiuti al consumo di olio d'oliva

33 Le norme generali relative all'aiuto al consumo di olio d'oliva sono state dettate dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1978, n. 3089 (GU L 369, pag. 12), modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 17 novembre 1987, n. 3461 (GU L 329, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 3089/78»). Ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 3089/78, tale aiuto è concesso per l'olio prodotto nella Comunità che soddisfi determinate condizioni. L'art. 1 del medesimo

regolamento dispone che l'aiuto al consumo di olio d'oliva è accordato soltanto alle imprese di confezionamento di olio d'oliva riconosciute. Ai sensi del successivo art. 2, n. 1, il riconoscimento è accordato dallo Stato membro interessato esclusivamente alle imprese aventi una capacità di confezionamento minima da determinarsi, che esercitino l'attività di confezionamento per un periodo minimo da stabilirsi, che tengano una contabilità di magazzino secondo le disposizioni che verranno dettate e che accettino di sottoporsi a qualsiasi controllo previsto nell'ambito dell'applicazione del regime di aiuto. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, del medesimo regolamento, il riconoscimento viene revocato qualora non risulti più soddisfatta una delle condizioni di riconoscimento previste dall'art. 2, n. 1, salvo che ciò derivi da forza maggiore. Ai sensi del n. 2 del detto art. 3, lo Stato membro interessato dispone la revoca temporanea del riconoscimento a carico di qualsiasi impresa di confezionamento che abbia chiesto l'aiuto per una quantità di olio d'oliva superiore alla quantità per la quale è stato riconosciuto il diritto all'aiuto.

34 A mente dell'art. 7, primo comma, del regolamento n. 3089/78, gli Stati membri istituiscono un sistema di controllo atto a garantire che il prodotto per il quale è chiesto l'aiuto soddisfi i requisiti necessari per beneficiare di quest'ultimo. Il secondo comma del detto art. 7 dispone che tale controllo deve permettere in particolare di verificare la corrispondenza tra la quantità di olio d'oliva per la quale è chiesto l'aiuto, la quantità di olio d'oliva di origine comunitaria entrata nell'impresa di confezionamento e la quantità di olio d'oliva di origine comunitaria uscita dall'impresa dopo il confezionamento, in conformità dell'art. 4, n. 1, lett. b), del detto regolamento, e immessa sul mercato nella Comunità.

35 Con il regolamento (CEE) della Commissione 24 settembre 1985, n. 2677 (GU L 254, pag. 5), sono state stabilite le modalità d'applicazione del regime di aiuto al consumo per l'olio d'oliva. L'art. 1 di tale regolamento dispone che, ai fini del riconoscimento di cui all'art. 2 del regolamento n. 3089/78, ogni impresa di confezionamento deve avere una capacità di confezionamento di almeno sei tonnellate di olio d'oliva per giornata lavorativa di otto ore. L'art. 2 del regolamento n. 2677/85 precisa le condizioni necessarie per ottenere il riconoscimento. L'art. 3 di tale regolamento stabilisce che ogni impresa di confezionamento deve tenere una contabilità di magazzino giornaliera contenente determinate indicazioni, tra le quali, ai sensi delle lett. d) ed e), il numero di

imballaggi immediati entrati nell'impresa ed il numero di imballaggi immediati utilizzati, distinti secondo la loro capacità. L'art. 6, n. 1, del detto regolamento stabilisce che, per poter beneficiare dell'aiuto, l'olio d'oliva deve essere confezionato in imballaggi di contenuto netto non superiore a cinque litri. Gli artt. 9 e 11 del detto regolamento determinano le modalità relative alla presentazione delle domande di aiuto ed al versamento di quest'ultimo. In particolare, ai sensi dell'art. 9, n. 3, del regolamento n. 2677/85, come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 19 marzo 1993, n. 643 (GU L 69, pag. 19), entro 150 giorni dalla data di presentazione della domanda, lo Stato membro versa l'importo dell'aiuto corrispondente ai quantitativi per i quali, sulla base dei sopralluoghi, è stato riconosciuto il diritto all'aiuto. Tuttavia, questo termine può essere prorogato se, a seguito dei controlli eseguiti, è necessaria un'inchiesta supplementare.

36 L'art. 12 del regolamento n. 2677/85, come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 8 marzo 1991, n. 571 (GU L 63, pag. 19), si occupa del contenuto dei controlli. Il detto art. 12, al n. 1, primo comma, prevede che, ai fini dei controlli di cui all'art. 7 del regolamento n. 3089/78, gli Stati membri procedano alla verifica della contabilità di magazzino di tutte le imprese riconosciute. Essi effettuano altresì controlli a campione dei documenti finanziari giustificativi delle operazioni realizzate da tali imprese. Ai sensi dell'art. 12, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 2677/85, come modificato dal regolamento n. 571/91, all'atto delle ispezioni di cui al primo comma della medesima disposizione, gli Stati membri verificano la corrispondenza tra, da un lato, i quantitativi complessivi di olio sfuso e confezionato, nonché gli imballaggi vuoti che si trovano entro il perimetro dell'impresa e del deposito e, dall'altro, i dati risultanti dalla contabilità di magazzino. Ai sensi dell'art. 12, n. 1, quarto comma, del regolamento n. 2677/85, come modificato dal regolamento n. 571/91, in caso di dubbi circa l'esattezza dei dati che figurano nella domanda di aiuto, gli Stati membri controllano anche la contabilità finanziaria delle imprese riconosciute.

37 L'art. 12, n. 6, del regolamento n. 2677/85, nella versione introdotta dal regolamento n. 571/91, prevedeva che, qualora venisse accertato, con decisione dell'autorità competente, che la domanda di aiuto riguardava un quantitativo superiore a quello per cui era stato riconosciuto il diritto all'aiuto, lo Stato membro revocasse immediatamente il riconoscimento per un periodo da uno a cinque anni a seconda della gravità dell'infrazione, salva l'eventuale applicazione di altre sanzioni. Tuttavia, nella versione introdotta dal regolamento n. 643/93, il

detto art. 12, n. 6, stabilisce che la sanzione applicata all'impresa è pari a tre-otto volte l'importo dell'aiuto indebitamente richiesto. Ai sensi del secondo comma del detto paragrafo, se il quantitativo per cui è stato indebitamente richiesto l'aiuto supera di almeno il 20% il quantitativo controllato per il quale è stato riconosciuto il diritto all'aiuto, lo Stato membro, oltre ad applicare la sanzione pecuniaria, provvede anche alla revoca del riconoscimento per un periodo da uno a tre anni, in base alla gravità dell'infrazione.

3. L'istituzione di un'agenzia di controllo per il settore dell'olio d'oliva

38 L'art. 1, n. 1, primo comma, del regolamento (CEE) del Consiglio 17 luglio 1984, n. 2262, che prevede misure speciali nel settore dell'olio d'oliva (GU L 208, pag. 11), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 3 marzo 1992, n. 593 (GU L 64, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 2262/84»), prevede che ciascuno Stato membro produttore costituisca, in conformità del proprio ordinamento giuridico, un'agenzia specifica incaricata di talune attività e dei controlli degli aiuti comunitari nel settore dell'olio d'oliva, escluse le restituzioni all'esportazione. Il n. 2 del medesimo articolo stabilisce, in particolare, che, al fine di assicurare la corretta applicazione del regime di aiuto alla produzione, l'agenzia:

— verifica la conformità delle attività delle organizzazioni di produttori e delle loro unioni al regolamento n. 2261/84,

— accerta l'esattezza dei dati che figurano nelle dichiarazioni di coltura e nelle domande di aiuto, fatti salvi i controlli effettuati dallo Stato membro in virtù dell'art. 14 del regolamento n. 2261/84,

— controlla i frantoi riconosciuti, e

— controlla le imprese di confezionamento riconosciute, conformemente all'art. 7 del regolamento n. 3089/78, nonché, eventualmente, gli organismi professionali riconosciuti in virtù dell'art. 11, n. 3, del regolamento n. 136/66.

39 A norma dell'art. 1, n. 4, quarto e quinto comma, del regolamento n. 2262/84, gli Stati membri danno seguito entro il più breve termine alle constatazioni effettuate dall'agenzia e comunicano periodicamente alla Commissione un resoconto delle azioni intraprese e delle sanzioni irrogate al termine delle constatazioni effettuate dall'agenzia in occasione dei controlli.

40 Nel dicembre 1987, la Spagna ha creato l'Agencia para el Aceite de Oliva (Agenzia per l'olio di oliva; in prosieguo: l'«AAO»), incaricata, in particolare, di verificare che le attività delle organizzazioni dei produttori siano conformi alla normativa comunitaria.

41 Per contro, il Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), divenuto il Fondo Español de Garantía Agraria (in prosieguo: il «FEGA»), è l'organismo incaricato di effettuare il pagamento diretto degli aiuti, nonché degli anticipi mediante deposito della cauzione richiesta, e di infliggere le eventuali sanzioni.

4. La normativa relativa agli aiuti alla produzione di foraggi essiccati

42 Con il regolamento (CEE) del Consiglio 22 maggio 1978, n. 1117 (GU L 142, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1989, n. 2275 (GU L 218, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1117/78»), è stata istituita un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei foraggi essiccati. Tra i prodotti presi in considerazione da tale regolamento, l'art. 1 del medesimo distingue tra i foraggi essiccati artificialmente e quelli essiccati in altro modo, ossia al sole; questi ultimi sono contemplati alla lett. b), secondo e quarto

trattino, del detto art. 1. Per i prodotti essiccati artificialmente, l'art. 5, n. 1, del regolamento n. 1117/78 prevede che venga concesso un aiuto quando il prezzo-obiettivo, che viene fissato per ciascuna campagna, è superiore al prezzo medio del mercato mondiale. Ai sensi dell'art. 5, n. 2, primo comma, del detto regolamento, tale aiuto è pari ad una percentuale, da stabilirsi, della differenza tra questi due prezzi. Ai sensi del successivo secondo comma, per i prodotti essiccati al sole, l'aiuto è diminuito di un importo fissato tenendo conto della differenza tra i costi di produzione dei prodotti essiccati artificialmente e i costi dei prodotti essiccati al sole.

43 L'art. 4, secondo comma, del regolamento (CEE) della Commissione 30 giugno 1978, n. 1528, recante modalità d'applicazione del regime di aiuti per i foraggi essiccati (GU L 179, pag. 10), come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 2 aprile 1993, n. 810 (GU L 82, pag. 14; in prosieguo: il «regolamento n. 1528/78»), ha fissato l'ammontare della differenza di cui all'art. 5, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 1117/78.

44 Ai sensi dell'art. 5, primo comma, lett. a), del regolamento (CEE) del Consiglio 19 giugno 1978, n. 1417, relativo al regime di aiuti per i foraggi essiccati (GU L 171, pag. 1), nella versione risultante a seguito del regolamento (CEE) del Consiglio 27 aprile 1989, n. 1110 (GU L 118, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 1417/78»), l'aiuto di cui all'art. 5 del regolamento n. 1117/78 è concesso, a richiesta dell'interessato, per i foraggi essiccati usciti dall'impresa di trasformazione e il cui tenore massimo di umidità sia compreso tra l'11 e il 14% e possa essere differenziato secondo il modo di presentazione del prodotto. L'art. 6 del regolamento n. 1417/78 stabilisce che l'aiuto è concesso soltanto alle imprese di trasformazione che:

«a) tengano una contabilità di magazzino contenente almeno l'indicazione:

— dei quantitativi di foraggi freschi e, eventualmente, essiccati al sole, lavorati; tuttavia, se la situazione particolare dell'impresa lo richiede, può

essere ammesso che i quantitativi siano stimati in base alle superfici seminate;

— dei quantitativi di foraggi essiccati prodotti, nonché dei quantitativi e della qualità dei foraggi usciti dall'impresa;

b) forniscano, se del caso, gli altri documenti giustificativi necessari per il controllo del diritto all'aiuto».

II — Nel merito

A — *Quanto agli aiuti alla produzione di olio d'oliva*

1. La rettifica forfettaria del 10% delle spese complessive dichiarate relativamente agli aiuti alla produzione di olio d'oliva

45 In via preliminare, occorre ricordare che il FEAOG finanzia solo gli interventi effettuati in conformità delle disposizioni comunitarie nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (v., in particolare, sentenze 6 marzo 2001, causa C-278/98, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-1501, punto 38, e 20 settembre 2001, causa C-263/98, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-6063, punto 35).

46 A questo proposito, occorre sottolineare che l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli spetta alla Commissione (v. sentenze 19 febbraio 1991, causa C-281/89, Italia/Commissione, Racc. pag. I-347, punto 19; 6 ottobre 1993, causa C-55/91, Italia/Commissione, Racc. pag. I-4813, punto 13, e 28 ottobre 1999, causa C-253/97, Italia/Commissione, Racc. pag. I-7529, punto 6). Di conseguenza, la Commissione è obbligata a giustificare la decisione con cui rileva la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli attuati dallo Stato membro interessato (v. sentenza 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione, Racc. pag. I-2321, punto 23).

47 Tuttavia, la Commissione non è obbligata a dimostrare esaurientemente l'insufficienza dei controlli effettuati dalle amministrazioni nazionali o l'inesattezza dei dati da queste trasmessi, bensì a corroborare con elementi probatori i dubbi seri e ragionevoli da essa espressi a proposito di tali controlli o di tali dati (v. sentenze 21 gennaio 1999, causa C-54/95, Germania/Commissione, Racc. pag. I-35, punto 35, e 22 aprile 1999, causa C-28/94, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-1973, punto 40).

48 Lo Stato membro interessato, da parte sua, non può confutare le constatazioni della Commissione con semplici affermazioni non suffragate da elementi atti a dimostrare l'esistenza di un sistema di controlli affidabile ed operativo. A meno che il detto Stato non riesca a dimostrare che le constatazioni della Commissione sono inesatte, queste ultime costituiscono elementi che possono far sorgere fondati dubbi sull'istituzione di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo (v. sentenza 28 ottobre 1999, Italia/Commissione, cit., punto 7).

49 Questo temperamento dell'onere della prova, di cui gode la Commissione, è dovuto al fatto che è lo Stato membro che dispone delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti del FEAOG, ed è quindi lo Stato che deve fornire la prova più circostanziata ed esauriente dell'effettività dei propri controlli e della veridicità dei propri dati, nonché, eventualmente, dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione (sentenze 21 gennaio 1999, Germania/Commissione, cit., punto 35, e 22 aprile 1999, Paesi Bassi/Commissione, cit., punto 41).

50 Tali sono le premesse sulla scorta delle quali occorre esaminare gli elementi di prova forniti dal governo spagnolo per confutare le constatazioni poste dalla Commissione a fondamento della decisione impugnata.

a) Quanto all'insufficiente scambio di informazioni tra l'AAO e le comunità autonome

51 La Commissione afferma, al punto 4.7.2.2.1 della relazione di sintesi, che i rapporti tra l'AAO e le comunità autonome, responsabili della gestione degli aiuti alla produzione di olio d'oliva in Spagna, erano troppo limitati. Infatti l'AAO non conoscerebbe, ad esempio, i limiti applicati dalle varie comunità autonome per identificare i produttori che hanno avuto una resa anomala, né il metodo e la portata delle verifiche all'origine dell'eventuale proposta di revoca del riconoscimento avanzata dall'AAO.

i) Argomenti delle parti

52 Il Regno di Spagna fa valere che la stessa Commissione ha esaminato un elenco — trasmesso all'AAO dalle comunità autonome per la campagna 1992/1993 — di 1 800 casi nei quali si sospettava una resa eccessiva. Questo solo dato consentirebbe di convincersi della fluidità dei rapporti tra le istituzioni competenti.

53 Inoltre, l'AAO riceverebbe, in ciascuna campagna, informazioni scritte in merito agli olivicoltori che dichiarano di aver ottenuto rese per albero o in olio di oliva superiori ai limiti fissati. Tale dato mostrerebbe da solo che l'AAO conosce in ogni momento i limiti fissati in materia di rese.

54 La Commissione replica che una delle carenze da essa denunciate consisteva nel fatto che sono le comunità autonome a decidere unilateralmente i casi che esse comunicano all'AAO, cosicché né quest'ultima né il FEGA hanno la possibilità di sapere se i produttori che, secondo le comunità autonome, si trovano in una situazione «regolare» lo siano veramente e se i controlli effettuati da queste ultime per stabilire il carattere regolare o meno della detta situazione siano efficaci.

55 Inoltre, la Commissione precisa che essa considera come una carenza del sistema, da un lato, il fatto che i limiti di tolleranza delle rese vengano fissati unilateralmente dalle comunità autonome, senza alcuna previa concertazione con l'AAO o con il FEGA e, dall'altro, il fatto che tali limiti siano fissati senza alcun raffronto con le rese rappresentative delle zone omogenee di produzione. Pertanto, la fissazione unilaterale di tali limiti da parte delle comunità autonome predeterminerebbe la loro successiva decisione circa i casi nei quali esiste una resa anomala e, di conseguenza, la maggioranza dei controlli effettuati dall'AAO.

ii) Giudizio della Corte

56 Il Regno di Spagna non nega che i criteri utilizzati dalle comunità autonome per identificare i produttori con una resa anomala erano fissati dalle dette comunità senza alcuna previa concertazione con l'AAO.

57 Posto che la definizione di tali criteri costituisce un elemento chiave del controllo che l'AAO è tenuta ad effettuare, l'assenza di tale concertazione è sufficiente di per sé sola a giustificare la constatazione della Commissione secondo cui i rapporti tra l'AAO e le comunità autonome erano troppo limitati.

b) Quanto alla constatazione secondo cui le comunità autonome non procedono alla revoca del riconoscimento dei frantoi nel 10% dei casi proposti dall'AAO e nel 50% dei casi relativamente alle OPR

58 Al punto 4.7.2.2.2 della relazione di sintesi, la Commissione afferma che, da un lato, nel 10% dei casi, le proposte di revoca del riconoscimento dei frantoi avanzate dall'AAO non vengono applicate dalle varie comunità autonome. In pratica, la revoca verrebbe applicata soltanto quando viene accertato che «la frode ha carattere intenzionale». Dall'altro lato, nel 50% dei casi, le comunità autonome si asterrebbero dal dare seguito alle proposte di revoca del riconoscimento delle OPR formulate dall'AAO. Sarebbe concesso un periodo di tre mesi affinché l'OPR interessata possa porre termine alle irregolarità constatate e, in svariati casi, questo periodo di tolleranza verrebbe prorogato ad libitum.

i) Argomenti delle parti

59 Il Regno di Spagna fa valere che il fondamento assunto dalla Commissione per procedere alla rettifica finanziaria consiste quasi esclusivamente nel fatto che le violazioni constatate dall'AAO non hanno comportato la revoca del riconoscimento di svariate OPR, Aproliva, Oparagon, Orpoaragon e Agroles.

60 Quanto alla Aproliva, il Regno di Spagna sottolinea che l'AAO non ha proposto la revoca del riconoscimento, bensì ha suggerito di inviare alla detta organizzazione un avvertimento; infatti, le carenze scoperte dalla citata agenzia sarebbero state limitate e non avrebbero giustificato una revoca del riconoscimento. Dopo il 1994, si sarebbe peraltro constatato che era stato posto rimedio a tali carenze. Quanto alle altre tre OPR, esse sarebbero state poste sotto osservazione dalle comunità autonome al fine di verificare se le lacune constatate giustificassero una

revoca del riconoscimento. Sarebbe emerso non soltanto che una misura siffatta non era giustificata, ma anche, per di più, che le violazioni erano state eliminate sin dalle campagne successive.

61 Inoltre, il Regno di Spagna fa valere che la Commissione ha applicato due volte la sanzione della rettifica, facendo leva su argomenti simili: da un lato, per suffragare le rettifica forfettaria e, dall'altro, per giustificare una rettifica puntuale relativa alla APROL-JJAA (Badajoz) e alla OPROL (Toledo).

62 Il Regno di Spagna ritiene che la qualità dei controlli esercitati dall'AAO sulle OPR rispettasse le condizioni imposte dalla normativa comunitaria, come segnalato dallo stesso FEAOG nel rapporto relativo alla visita dell'AAO, effettuata tra il 22 e il 26 maggio 1995, e nella sua lettera del 3 giugno 1996.

63 La Commissione ricorda che tutte le proposte di revoca del riconoscimento presentate dall'AAO si fondano sull'esistenza di gravi irregolarità e sul mancato rispetto delle prescrizioni e delle condizioni alle quali la normativa comunitaria subordina la concessione del riconoscimento e che le proposte di cui sopra sono il risultato delle ispezioni che la detta agenzia effettua presso le OPR e i frantoi. Secondo la Commissione, è dimostrato, e altresì non contestato dal Regno di Spagna, il fatto che, a seguito dei controlli effettuati dal FEAOG, si è constatato che, nel caso delle OPR, le comunità autonome seguono meno del 50% delle raccomandazioni di revoca emesse dall'AAO e, nel caso dei frantoi, le dette comunità non seguono tali raccomandazioni nel 10% dei casi. In tal modo, le comunità autonome verrebbero meno sistematicamente ai loro obblighi di revoca del riconoscimento o dell'autorizzazione per semplici motivi di opportunità, malgrado che esse non dispongano di alcun margine discrezionale a questo proposito. Le comunità in questione si accontenterebbero di procedere ad un «ulteriore periodo di osservazione» fino a che l'OPR interessata non pone rimedio alle deficienze constatate, ancorché ciò implichi che le irregolarità e le infrazioni permangono nel corso di varie campagne.

64 La Commissione sottolinea che le insufficienze scoperte dall'AAO quanto all'Aproliva sono, contrariamente a quanto pretende il Regno di Spagna, di gravità considerevole; infatti, si è constatato che il calcolo dell'aiuto veniva effettuato senza dedurre gli alberi destinati alla produzione di olive da tavola, ciò che costituisce una violazione manifesta della normativa comunitaria. Ad avviso della detta istituzione, tale fatto significa che l'OPR non garantisce, con i controlli che essa è tenuta a effettuare, la corretta applicazione della normativa comunitaria.

ii) Giudizio della Corte

65 Ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 2261/84, l'autorità competente «procede senza indugio e comunque prima dell'inizio della campagna successiva» alla revoca del riconoscimento di una OPR nel caso in cui le condizioni necessarie per quest'ultimo non risultino più rispettate, e comunica tale decisione alla Commissione.

66 Il governo spagnolo non contesta la censura della Commissione secondo cui, nel 10% dei casi, le proposte di revoca del riconoscimento dei frantoi formulate dall'AAO non venivano applicate. Il detto governo neppure sostiene che le proposte di tale agenzia a questo proposito non fossero giustificate. Risulta pertanto dimostrata l'insufficienza dei controlli effettuati dalle amministrazioni spagnole in tale contesto.

67 Quanto alle OPR, il governo spagnolo non nega neppure che, in almeno il 50% dei casi, le raccomandazioni dell'AAO non venivano seguite.

68 Il detto governo fa valere che le carenze addebitate alla Aproliva, alla Oparagon, alla Orpoaragon ed alla Agroles non giustificavano la revoca del riconoscimento.

Tuttavia, esso non ha dimostrato le ragioni per le quali le proposte dell'AAO relative alle ultime tre di tali OPR sarebbero state erronee. Un'eliminazione nelle campagne successive delle lacune constatate non può in alcun caso giustificare la rinuncia alla revoca dei riconoscimenti nel momento in cui l'obbligo di revoca era sorto.

69 Più in generale, il governo spagnolo non ha confutato la constatazione della Commissione secondo cui tutte le proposte di revoca formulate dall'AAO erano fondate sull'esistenza di gravi irregolarità e sul mancato rispetto delle prescrizioni e delle condizioni alle quali la normativa comunitaria subordina il riconoscimento.

70 Inoltre, la Commissione giustamente ritiene che una violazione della normativa comunitaria, quale quella consistente nell'effettuare il calcolo dell'aiuto alla produzione di olio d'oliva senza detrarre gli alberi destinati alla produzione di olive da tavola, costituisca una grave insufficienza, da sanzionare con la revoca del riconoscimento.

71 Da quanto sopra risulta che la Commissione ha dimostrato anche la sussistenza di una grave insufficienza dei controlli a motivo della mancata revoca del riconoscimento delle OPR in svariati casi.

72 Quanto alla tesi del governo spagnolo secondo cui l'argomento relativo ad una mancata revoca del riconoscimento non potrebbe essere utilizzato per una rettifica puntuale ed allo stesso tempo per la rettifica forfettaria, è sufficiente ricordare come la mancanza di carattere sistematico della revoca del riconoscimento rientri nella constatazione dell'insufficienza del sistema dei controlli, mentre invece le rettifiche puntuali debbono essere affrontate caso per caso.

c) Quanto all'assenza di uno schedario oleicolo operativo

73 Al punto 4.7.2.2.3 della relazione di sintesi, la Commissione afferma che l'obiettivo dello schedario oleicolo è di rendere possibile un esauriente controllo amministrativo delle domande d'aiuto, controllo che tuttavia non viene realizzato nel caso di specie. Lo schedario oleicolo spagnolo incontrerebbe difficoltà di gestione che ne comprometterebbero le possibilità di utilizzazione. D'altronde, i dati dello schedario oleicolo non sarebbero stati convalidati alla data della relazione di sintesi. Essi non sarebbero dunque opponibili ai produttori.

i) Argomenti delle parti

74 Il Regno di Spagna fa valere che la Commissione aveva approvato, il 10 maggio 1989, il programma di sperimentazioni metodologiche per l'istituzione dello schedario oleicolo, programma presentato in conformità dell'art. 6 ter del regolamento n. 2276/79. I servizi della Commissione sarebbero perfettamente a conoscenza dello svolgimento dei piani annuali e del termine fissato per la conclusione definitiva dei lavori, ossia l'anno 1998.

75 Lo schedario oleicolo sarebbe fondamentale per facilitare taluni compiti di controllo, ma dalla sua assenza o dal suo funzionamento imperfetto non sarebbe lecito inferire la mancanza di controlli. In Spagna, la maggior parte delle domande di aiuto proverrebbe dagli olivicoltori la cui produzione media è uguale o superiore a 500 kg ed ai quali l'aiuto viene concesso per la quantità d'olio effettivamente prodotta. Quest'ultima potrebbe essere verificata soltanto mediante il controllo del frantoio dove vengono spremute le olive prodotte nell'azienda di cui trattasi. È per tale motivo che il controllo dei frantoi riconosciuti sarebbe stato l'obiettivo prioritario dei programmi di attività dell'AAO.

76 La Commissione ricorda come lo schedario oleicolo dovesse essere ultimato ed in grado di funzionare pienamente nel corso della campagna agricola corrispondente alla liquidazione dei conti del FEAOG dell'esercizio 1993.

77 La Commissione rileva, inoltre, come la sua collaborazione tecnica, sfociata nell'approvazione dei piani di lavoro annuali per la creazione dello schedario oleicolo, non valga a sanare la violazione, da parte del Regno di Spagna, della normativa comunitaria e, a maggior ragione, non possa essere interpretata come un'accettazione implicita da parte della detta istituzione di tale ritardo o delle conseguenze che tale ritardo provoca sul regime degli aiuti.

78 La Commissione sostiene altresì che lo schedario costituisce lo strumento fondamentale delle procedure di controllo previste dalla normativa comunitaria. Il regime di aiuti alla produzione di olio d'oliva non si baserebbe in via principale sul controllo dei frantoi, in quanto non sono questi a percepire gli aiuti, bensì gli olivicoltori. Se, a seguito di un controllo, si constatasse che il frantoio ha commesso una frode, i produttori che l'hanno utilizzato per triturare la propria produzione di olive continuerebbero a percepire l'aiuto alla produzione, ancorché l'ammontare di quest'ultimo venga calcolato forfettariamente, sulla base di una quantità d'olio determinata dallo Stato membro. Pertanto, il controllo dei frantoi non consentirebbe di garantire la regolarità dell'importo complessivo degli aiuti accordati.

ii) Giudizio della Corte

79 Ai sensi dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 154/75, gli Stati membri produttori di olio d'oliva debbono istituire uno schedario oleicolo relativo a tutte le aziende oleicole situate sul loro territorio. Dal n. 2, lett. b), del medesimo articolo risulta che, per il Regno di Spagna, lo schedario oleicolo doveva iniziare a funzionare a regime entro il 1° novembre 1992.

80 Il governo spagnolo non nega che a tale data lo schedario oleicolo non era ultimato.

81 Posto che nessuna disposizione di diritto comunitario autorizza la Commissione a dispensare il Regno di Spagna dal rispetto del detto termine, tale Stato membro non può giovarsi del fatto che la Commissione ha avuto conoscenza dei piani annuali di istituzione dello schedario oleicolo ed ha apportato un aiuto tecnico a questo proposito.

82 Quanto alle ripercussioni delle manchevolezze dello schedario oleicolo sui controlli da effettuare, è giocoforza sottolineare l'importanza dei dati contenuti in quest'ultimo, in particolare per quanto attiene al numero di ulivi da prendere in considerazione. Da un lato, la determinazione dei quantitativi di olio d'oliva prodotti suscettibili di beneficiare dell'aiuto dipende, quanto agli olivicoltori la cui produzione media non raggiunge i 500 kg di olio per campagna, dalle rese in olive e in olio fissate forfettariamente, ciò che presuppone una conoscenza precisa del numero di ulivi. Dall'altro lato, tale numero costituisce la base a partire dalla quale vengono effettuati controlli incrociati.

83 Da quanto sopra risulta che il Regno di Spagna non è riuscito a infirmare la validità delle constatazioni della Commissione in ordine allo schedario oleicolo.

d) Quanto all'assenza di uno schedario computerizzato

84 Secondo il punto 4.7.2.2.4 della relazione di sintesi, il FEAOG ha constatato l'assenza di uno schedario centrale computerizzato. In tal modo, non sarebbe ragionevolmente possibile effettuare alcuna verifica efficace, tenuto conto del numero elevato di beneficiari.

i) Argomenti delle parti

85 Il Regno di Spagna fa anzitutto valere che l'assenza degli schedari computerizzati è soltanto parziale. Infatti, il contenuto degli schedari, previsti dall'art. 16 del regolamento n. 2261/84, sarebbe già stato incluso in schedari parziali riguardanti i risultati dei controlli effettuati, i dati relativi alle dichiarazioni di coltura e i dati contenuti nei programmi per zone omogenee.

86 Inoltre, il regolamento n. 3061/84 avrebbe previsto, per parte sua, un termine di sei anni per l'introduzione dello schedario. Sarebbe pertanto logico che anche il Regno di Spagna potesse beneficiare di un termine analogo, decorrente dalla adesione di tale Stato alle Comunità europee, per la messa a punto dello schedario.

87 Inoltre, le autorità competenti avrebbero disposto, per l'esercizio 1993, di tutti gli elementi che dovevano essere compresi negli schedari.

88 Il Regno di Spagna fa poi riferimento alla constatazione della Commissione, di cui al punto 4.7.2.2.4 della relazione di sintesi, secondo cui la maggior parte dei frantoi spagnoli emette tutti i certificati di triturazione solo al termine della campagna e ripartisce il quantitativo globale di olio ottenuto tra gli olivicoltori in proporzione alla quantità di olive fornite da ciascuno di essi, da cui deriva che la resa d'olio per produttore è un parametro inutile, in quanto la resa di tutti i produttori che fanno effettuare la triturazione in uno stesso frantoio è, per il motivo di cui sopra, identica. Secondo il detto Stato membro, tali circostanze si presentano soltanto in un numero di casi assai ristretto, vale a dire nei piccoli frantoi delle zone di montagna, i quali pressano le olive di un gruppo ridotto di agricoltori della regione.

89 Il Regno di Spagna sottolinea infine come la maggior parte dei frantoi stabilisca per ciascun produttore una resa che è direttamente correlata alla resa in olio di ciascuna delle partite di tale produttore. Per ragioni tecniche, la resa non potrebbe essere calcolata in modo tale da poter isolare (nell'ambito del procedimento industriale istituito) ciascuna partita di olive e da pesare l'olio prodotto da tale partita. Il grande cambiamento intervenuto sul piano tecnologico nei frantoi spagnoli e l'introduzione generalizzata del sistema di estrazione in continuo, insieme ad altre circostanze, renderebbero tecnicamente impossibile un siffatto modo di procedere. Tuttavia, i progressi tecnologici avrebbero permesso di mettere a punto alcuni metodi per determinare in modo assai preciso l'olio corrispondente a ciascuna partita e per ottenere in definitiva una resa differente e differenziata per ciascun produttore.

90 La Commissione fa valere anzitutto che, anche ammettendo l'assenza «parziale» degli schedari computerizzati, il Regno di Spagna riconosce la violazione degli artt. 16 del regolamento n. 2261/84 e 11 del regolamento n. 3061/84. Tale assenza parziale impedirebbe un controllo sistematico e preventivo di tutte le dichiarazioni di coltura e di tutte le domande di aiuto.

91 Secondo la Commissione, le registrazioni informatiche dei processi verbali dei controlli effettuati durante le campagne 1992/1993 e 1993/1994, dimesse dal Regno di Spagna, non sono tali da smentire l'esistenza delle infrazioni constatate, in quanto le dette registrazioni, oltre a riferirsi unicamente a controlli realizzati presso i frantoi, non consentono di verificare che tutti i dati che debbono essere raccolti ai sensi dell'art. 16, n. 2, del regolamento n. 2261/84 fossero realmente disponibili. Infatti, ad esempio, i dati relativi alla contabilità di magazzino non figurerebbero in tali registrazioni informatiche.

92 La Commissione rileva poi che i controlli amministrativi effettuati per giustificare le rese anomale rimangono insufficienti e non includono analisi complessive di verosimiglianza delle rese ottenute da ciascuna OPR, per zona omogenea di produzione e per frantoio, analisi che sarebbero invece essenziali. Contrariamente a quanto asserito dal Regno di Spagna, la maggior parte dei frantoi emetterebbe l'insieme dei certificati di triturazione soltanto alla fine della campagna, sulla

base dell'olio complessivamente prodotto durante tutto il periodo in questione, ciò che significherebbe che tutti i produttori che utilizzano un determinato frantoio ottengono una resa uguale. In questo modo, il parametro della resa in olio per produttore perderebbe la propria importanza.

93 La Commissione ricorda infine che l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 3061/84 impone che la contabilità di magazzino sia giornaliera e standardizzata e contenga taluni dati specifici. Se è vero che la detta disposizione, alla lett. e), prevede che tra tali dati figurino i quantitativi di olio usciti dal frantoio, partita per partita, con indicazione del destinatario, e se è vero altresì che, quando il quantitativo di olive triturate è composto di più partite di entità inferiore alla quantità minima necessaria per caricare una pressata, nella contabilità di magazzino deve essere indicato il quantitativo complessivo di olio uscito dal frantoio, ripartito tra i destinatari in proporzione ai quantitativi di olive da ciascuno di essi triturati, nondimeno, quest'ultima ipotesi — che viene invocata dal Regno di Spagna — non farebbe venir meno in alcun modo l'obbligo di tenere la contabilità di magazzino su base giornaliera.

ii) Giudizio della Corte

94 Ai sensi dell'art. 16 del regolamento n. 2261/84, ciascuno Stato membro produttore è tenuto a costituire e a tenere aggiornati schedari permanenti computerizzati dei dati oleicoli. L'ultimo 'considerando' del detto regolamento precisa che, «in base all'esperienza acquisita, tenuto conto del numero di oleicoltori da controllare e nonostante i numerosi controlli sul piano normativo, esistono problemi circa l'esecuzione puntuale ed efficace dei controlli e delle verifiche; che, per ovviare a tali problemi, occorre costituire, in ciascuno Stato membro produttore, uno schedario computerizzato contenente tutti gli elementi atti a facilitare le operazioni di controllo e la ricerca rapida delle irregolarità».

95 Ai sensi dell'art. 11, n. 2, del regolamento n. 3061/84, lo schedario computerizzato avrebbe dovuto diventare operativo nel suo insieme entro il 31 ottobre

1990. La normativa comunitaria non prevede termini supplementari a favore del Regno di Spagna. Pertanto, l'argomento di quest'ultimo volto a chiedere il beneficio di un termine supplementare di sei anni per l'istituzione di uno schedario computerizzato non può essere ammesso.

96 Nel corso dell'esercizio 1993, erano disponibili soltanto schedari parziali, come ammesso dal Regno di Spagna. Inoltre, gli schedari informatici dei processi verbali relativi ai controlli effettuati nei frantoi durante le campagne 1992/1993 e 1993/1994, prodotti dal Regno di Spagna a titolo di prova, non contengono tutti i dati che debbono essere raccolti a norma dell'art. 16, n. 2, del regolamento n. 2261/84. Infatti, i dati che debbono figurare nella contabilità di magazzino non risultano compresi nei detti schedari.

97 Da quanto precede risulta che il Regno di Spagna non è riuscito a confutare la constatazione della Commissione secondo cui mancava uno schedario centrale computerizzato come previsto dal regolamento n. 2261/84.

98 Quanto agli argomenti che le parti del presente procedimento hanno dedicato, in tale contesto, alla questione se il quantitativo complessivo di olio ottenuto sia stato ripartito in proporzione al quantitativo di olive fornite da ciascun produttore, essi attengono ad una censura distinta, che sarà esaminata infra, sub f).

e) Quanto ai controlli dei frantoi

99 Al punto 4.7.2.2.5 della relazione di sintesi, la Commissione afferma che i controlli effettuati presso i frantoi erano carenti per quanto riguarda la

determinazione del campione da controllare — non essendo disponibili schedari computerizzati — nonché la preparazione di tali controlli, in quanto è stato fatto ricorso ai soli antecedenti di controlli effettuati in precedenza dall'AAO stessa. Il numero di controlli incrociati non sarebbe stato sufficientemente elevato.

100 Secondo il FEAOG, in mancanza di uno schedario oleicolo e di schedari computerizzati, lo Stato membro avrebbe dovuto rafforzare i controlli presso i frantoi. Inoltre, sempre ad avviso del FEAOG, «i frantoi appartenenti a cooperative che hanno diversi interessi ed attività nel settore dell'olio d'oliva presentano in linea di principio un maggiore grado di rischio rispetto ai frantoi che hanno un'unica attività».

i) Argomenti delle parti

101 Il Regno di Spagna ritiene, in primo luogo, che la gestione di un frantoio di tipo cooperativo presenti, in linea di principio, minori rischi di irregolarità idonee a dar luogo alla percezione di aiuti indebiti, a motivo, in particolare, del controllo permanente effettuato dagli associati stessi e della partecipazione di questi ultimi ai processi decisionali per il tramite di organi specifici, nonché a motivo dei vari controlli amministrativi e delle ispezioni sistematiche e periodiche da parte delle istituzioni ufficiali che concedono crediti alle associazioni.

102 In secondo luogo, il Regno di Spagna contesta l'affermazione della Commissione secondo cui la mancanza di uno schedario centrale computerizzato impedisce di stabilire correttamente il campione di frantoi da controllare e, di conseguenza, di verificare la verosimiglianza della corrispondenza tra il quantitativo di olive triturate da un frantoio e il quantitativo di olive o di alberi dichiarati dai produttori.

103 Da un lato, i criteri che consentono di stabilire i frantoi da controllare sarebbero indicati nei programmi di attività di ciascuna campagna che vengono trasmessi alla Commissione. Dall'altro, l'importanza dei criteri adottati per selezionare un campione sarebbe, in ogni caso, correlata all'estensione del campione. Orbene, posto che, in ciascuna campagna, sarebbe oggetto di controlli una quota compresa tra il 40 e il 60% di tutti i frantoi, occorrerebbe riconoscere che l'insieme di questi ultimi viene controllato ogni due o tre anni.

104 Secondo il Regno di Spagna, volendo istituire una relazione tra i quantitativi di olive spremuti in un frantoio e il numero di alberi dichiarato dai produttori, la Commissione ha scelto un criterio di verosimiglianza che non è per nulla soddisfacente, in quanto la maggior parte dei produttori aventi dimensioni di un qualche rilievo (le cui aziende sarebbero geograficamente assai disperse) fornisce le proprie olive in frantoi diversi in ciascuna campagna, in quanto la scelta viene effettuata in base al prezzo, alla distanza, alle circostanze ecc.

105 In terzo luogo, il Regno di Spagna riconosce l'importanza dei controlli incrociati, aventi ad oggetto in particolare la destinazione dell'olio ottenuto e, in caso di dubbio, la contabilità finanziaria. Tuttavia, il detto Stato membro nega che il consumo di energia elettrica sia un criterio che consenta di verificare la produzione di un frantoio, in particolare per il fatto che i frantoi utilizzano tale energia per numerose attività di vario tipo, che non sono tutte legate alla triturazione delle olive. Inoltre, la relazione di controllo predisposta il 19 aprile 1996, in seguito alla visita della Commissione (direzione generale XX, competente in materia di controllo finanziario), che si è svolta presso i servizi dell'AAO tra il 22 e il 25 maggio 1995 (in prosieguo: la «relazione del 19 aprile 1996»), avrebbe confermato che i controlli e le verifiche venivano realizzati «in conformità alle indicazioni dell'"expendiente" [documento di lavoro per le ispezioni] che copre tutti i controlli e le verifiche richiesti dalla normativa».

106 La Commissione replica anzitutto che la mancanza di uno schedario oleicolo e di schedari computerizzati imponeva la realizzazione di controlli più approfonditi presso i frantoi e, in particolare, taluni tipi di controlli incrociati. Il sistema di

controlli applicato dal Regno di Spagna non raggiungerebbe tuttavia, né dal punto di vista qualitativo, né da quello quantitativo, il livello necessario per supplire a tale assenza. Questo varrebbe in particolare per i frantoi che appartengono a cooperative, per i quali sarebbe evidente che esiste un rischio di frode più rilevante. Infatti, in tal caso, il produttore e il proprietario del frantoio sarebbero un solo e medesimo soggetto, ciò che implica un'identità di interessi che facilita il «gonfiamento» fittizio dei quantitativi d'olio.

107 La Commissione conferma inoltre la propria tesi secondo cui la mancanza di schedari computerizzati non consente di stabilire correttamente il campione di frantoi da controllare, né di preparare efficacemente i controlli, in quanto è necessario far riferimento ai soli controlli effettuati precedentemente dall'AAO.

108 Per quanto riguarda i criteri di selezione del campione, la Commissione rileva che essi sono fissati nel programma di attività per la campagna 1995/1996 e non possono dunque servire per confutare i suoi argomenti in merito all'esercizio 1993. Ad avviso della detta istituzione, non si può neppure riconoscere che l'estensione del campione ponga rimedio ai vizi nella determinazione di quest'ultimo. Orbene, malgrado il Regno di Spagna sostenga, senza fornirne la prova, che ogni anno viene controllata una percentuale compresa tra il 40 e il 60% dei frantoi e da ciò deduca che il controllo riguarda la totalità dei frantoi ogni due o tre anni, una rotazione dei controlli non sarebbe garantita. Pertanto, potrebbe essere che i frantoi controllati annualmente siano sempre gli stessi e non coincidano necessariamente con quelli che presentano il maggior rischio di frodi nel corso dell'anno in questione.

109 Infine, la Commissione fa valere che la pretesa complessità del controllo di verosimiglianza (verifica della regolarità del pagamento mediante utilizzo congiunto ed incrociato dei dati relativi ai seguenti parametri: particella — numero di alberi — dichiarazione di coltura — olio ottenuto — domanda d'aiuto) sarebbe dovuta unicamente all'assenza di uno schedario oleicolo e di schedari computerizzati. I dati che i produttori e i frantoi debbono trasmettere, ai sensi degli artt. 13 del regolamento n. 2261/84 e 9 del regolamento n. 3061/84,

fornirebbero alle autorità nazionali tutte le informazioni necessarie per procedere ai controlli incrociati. Questi ultimi sarebbero indispensabili, in quanto il ricorso ad una fonte di prova esterna costituirebbe un principio di base dell'audit e del controllo in generale. Sarebbe incontestabile che il Regno di Spagna non ha fornito al FEAOG una lista dei controlli incrociati effettuati in loco dall'AAO a partire dalla campagna 1992/1993 e che il detto Stato membro non ha dunque fornito alla Commissione alcuna prova atta a dimostrare che tali controlli siano stati realmente effettuati. I listing informatici presentati dal detto Stato membro dimostrerebbero che la quasi totalità dei controlli viene effettuata presso imprese di confezionamento, ciò che non sarebbe sufficiente per soddisfare le prescrizioni della normativa comunitaria.

110 Secondo la Commissione, la lettura che il Regno di Spagna fa della relazione del 19 aprile 1996 è parziale ed erronea, in quanto tale relazione afferma, tra l'altro, che, sulla base dei dati che i frantoi debbono trasmettere alle comunità autonome, la detta agenzia dovrebbe coordinare ed informatizzare tutti i dati, introducendo indicatori che consentano di orientare e di preparare determinati controlli. La detta relazione preciserebbe altresì che è necessario approfondire ed ampliare i controlli, per quanto riguarda la verifica contabile, finanziaria e fiscale dei frantoi, in particolare in relazione a quelli che hanno una produzione superiore a 500 000 kg.

ii) Giudizio della Corte

111 Come risulta dai punti 73-97 della presente sentenza, non esisteva uno schedario oleicolo in grado di funzionare pienamente né uno schedario informatico conforme alle norme comunitarie applicabili. Pertanto, la necessità di procedere ad un rafforzamento dei controlli presso i frantoi non può essere contestata.

112 A questo proposito, occorre constatare che, nel corso delle campagne 1992/1993 e 1993/1994, la quantità di controlli relativi ai frantoi riconosciuti era assai

elevata in rapporto alla regola stabilita dall'art. 10, n. 1, del regolamento n. 3061/84, in forza della quale tali controlli debbono riguardare almeno il 10% dei frantoi riconosciuti operanti durante la campagna di cui trattasi. Tuttavia, il Regno di Spagna non ha dimostrato che i criteri adottati per stabilire il campione da controllare rispondessero all'esigenza di un rafforzamento dei controlli. Il Regno di Spagna non ha dimostrato, in particolare, che i criteri adottati in seguito ad un'approfondita riflessione, formulati nel programma di attività per la campagna 1995/1996, fossero già applicati nel corso delle campagne 1992/1993 e 1993/1994.

113 Quanto all'argomento secondo cui la grande estensione del campione ridimensionerebbe l'importanza della determinazione dei criteri per la formazione di tale campione, occorre rilevare, così come ha fatto l'avvocato generale al paragrafo 174 delle sue conclusioni, che, malgrado la possibilità di procedere alla verifica di tutti i frantoi ogni due o tre anni, le irregolarità più flagranti, che sarebbero state rilevate a partire dalla prima campagna sulla base dei dati centralizzati, rischiano, in assenza di questi ultimi, di rimanere non identificati fin dall'inizio.

114 Quanto ai controlli incrociati, i soli documenti che il Regno di Spagna ha prodotto sono i listing informatici acclusi come allegato 5 alla memoria di replica. Orbene, tali documenti dimostrano che la quasi totalità dei controlli di questo tipo viene effettuata presso le imprese di confezionamento. Uno schedario informatico integrativo dei dati di base dello schedario oleicolo avrebbe consentito di procedere agevolmente ad altri controlli incrociati. I controlli incrociati effettuati dalle autorità spagnole non valgono ad alleviare tale lacuna, la quale, peraltro, è stata menzionata anch'essa nella relazione del 19 aprile 1996.

115 Considerata tale constatazione di una ridotta effettività dei controlli, non occorre affrontare la questione se, come sostiene la Commissione, la struttura cooperativa della maggior parte dei frantoi spagnoli accresca il rischio di frodi.

116 Da quanto precede risulta che il Regno di Spagna non è riuscito a confutare la constatazione secondo cui i controlli dei frantoi non raggiungevano un livello sufficiente.

f) Quanto alle rese forfettarie attribuite ai produttori

117 Al punto 4.7.2.2.6 della relazione di sintesi la Commissione afferma che «l'approccio seguito dalle autorità spagnole, che prevede l'attribuzione delle quantità d'olio prodotte da ciascun oleicoltore su base forfettaria e al termine della campagna, (...) dà luogo ad una situazione nella quale risulta impossibile realizzare un controllo sistematico ed efficace della filiera "particella — numero di alberi — dichiarazione di coltivazione — olio ottenuto — domanda d'aiuto" per ogni produttore, con riscontro dei dati reali del terreno (schedario) e dei dati relativi alla macinatura (contabilità giornaliera dei frantoi). Ne consegue un elevato rischio di frodi».

i) Argomenti delle parti

118 Il Regno di Spagna fa valere che perlopiù i frantoi non attribuiscono una resa identica a tutti i produttori, bensì fissano per ciascuno di essi una resa che è direttamente correlata alla resa in olio di ciascuna delle loro partite. A titolo di prova, il Regno di Spagna si richiama, da un lato, al resoconto della visita effettuata dai servizi del FEAOG, tra il 30 gennaio e il 3 febbraio 1995, presso il frantoio Pedro Valera García, dal quale risulterebbe che nessun certificato indica la medesima resa. Dall'altro lato, il detto Stato membro cita la relazione del 19 aprile 1996, la quale indica che, «nella maggior parte dei frantoi, la resa è ottenuta sulla base della resa ottenuta in laboratorio a ciascun ingresso, corretta

da coefficiente di adattamento del quantitativo d'olio così determinato rispetto alla quantità effettivamente prodotta». Tale relazione, poiché recava l'indicazione «confidenziale», non sarebbe stata comunicata, bensì sarebbe stata portata a conoscenza del detto Stato membro in forma di semplici «riflessioni», ciò che violerebbe, in rapporto alla rettifica finanziaria, il principio dell'audizione delle parti.

119 D'altra parte, sebbene, per motivi tecnici, la resa non possa essere attribuita in modo tale da isolare ciascuna partita di olive e da pesare l'olio ricavato da tale partita, ciò non significherebbe che la resa complessiva ottenuta nel frantoio venga attribuita a tutti i produttori. Infatti, per ciascuna partita verrebbe determinata la «resa grassa teorica o di laboratorio». Alla fine della campagna, verrebbe stabilita la resa industriale del frantoio, ciò che consentirebbe di applicare un coefficiente riduttore da applicare alle rese grasse teoriche.

120 Per contro, la Commissione afferma di aver constatato che alcuni frantoi spagnoli avevano attribuito la medesima resa a tutti i produttori. Il Regno di Spagna non avrebbe prodotto, né durante il procedimento in contraddittorio, né nell'ambito del presente ricorso, la minima prova contraria atta a dimostrare che si sia trattato di un fatto isolato e che non si tratti dunque di una pratica abituale della totalità o della maggior parte dei frantoi. La visita dei servizi del FEAOG presso il frantoio Pedro Valera García avrebbe riguardato la campagna 1994/1995. Quanto alla relazione del 19 aprile 1996, invocata dal Regno di Spagna, la Commissione afferma che essa corrisponde ad una visita effettuata presso i servizi dell'AAO e non presso un frantoio. Ad ogni modo, la lettura di tale relazione dimostrerebbe che la frase citata dal Regno di Spagna è avulsa dal suo contesto.

121 La Commissione fa valere che la rettifica finanziaria effettuata non si è basata su alcun elemento né su alcuna constatazione delle relazioni della DG XX che non sia stata ufficialmente e formalmente comunicata alle autorità spagnole durante il procedimento in contraddittorio. In realtà, gli elementi più importanti di tali relazioni sarebbero stati comunicati alle autorità spagnole con la lettera n. 23.271 del 15 giugno 1995. A questo proposito, l'affermazione del Regno di Spagna secondo cui un'informazione da esso qualificata come «confidenziale» sarebbe

stata posta a fondamento di una rettifica finanziaria, senza essere comunicata al detto Stato membro, sarebbe totalmente erronea e non potrebbe essere accolta. Inoltre, la frase della relazione del 19 aprile 1996 citata dal Regno di Spagna sarebbe avulsa dal contesto della relazione stessa. Infatti, innumerevoli problemi sarebbero stati constatati in occasione delle visite relativamente ai controlli presso i frantoi.

ii) Giudizio della Corte

122 Dall'art. 9, n. 2, lett. a) ed e), del regolamento n. 3061/84 risulta che i quantitativi di olive entrati in un frantoio riconosciuto e i quantitativi di olio ottenuti da tali olive debbono essere precisamente identificati e contabilizzati, in modo tale che a ciascuna partita di olive sia associata la partita di olio corrispondente. In tal modo, le rese debbono poter essere valutate per ciascuno dei produttori interessati.

123 L'art. 9, n. 2, lett. e), del regolamento n. 3061/84 limita la deroga al suddetto principio ai casi in cui il quantitativo di olive triturate si componga di più partite di entità inferiore alla quantità minima necessaria per caricare una pressata, sia nei frantoi a ciclo di produzione tradizionale che in quelli a ciclo di produzione continuo. In questi casi, la contabilità di magazzino deve indicare il quantitativo complessivo di olio uscito dal frantoio, ripartito tra i destinatari in proporzione ai quantitativi di olive da ciascuno di essi triturati.

124 Occorre constatare come la Commissione abbia presentato un elemento di dubbio serio e ragionevole quanto al rispetto dell'art. 9, n. 2, lett. e), del regolamento n. 3061/84. Secondo la relazione del 10 gennaio 1995, predisposta a seguito dell'ispezione effettuata tra il 20 e il 24 giugno 1994, si è constatato che i certificati di triturazione di alcuni frantoi venivano emessi alla fine della campagna e che la resa media era la stessa per gli olivicoltori (punto 7.3.2 della

detta relazione). La relazione del 22 gennaio 1995, redatta a seguito della missione di controllo svoltasi in loco tra il 30 gennaio e il 3 febbraio 1995, indica, quanto al frantoio La Rentilla SC: «I certificati di triturazione, uno per produttore e per campagna, vengono emessi dopo la fine della campagna con una resa media che è la stessa per la maggior parte degli olivicoltori, vale a dire il 21% per la campagna 1993/1994».

125 Spettava dunque al Regno di Spagna dimostrare che si trattava di incidenti isolati e non di una prassi diffusa nel corso della campagna relativa all'esercizio 1993. Tuttavia, una tale prova non è stata fornita dal detto Stato membro.

126 Quanto al resoconto della visita effettuata presso il frantoio Pedro Valera García, esso contiene soltanto alcuni dati relativi alla campagna 1994/1995. Riguardo alla relazione del 19 aprile 1996, quest'ultima constatava, in particolare, i metodi di controllo dell'AAO. Tale è il contesto in cui risulta formulata la seguente frase: «La verifica del certificato di triturazione del frantoio viene fatta, in generale, sulla campagna precedente, in quanto i certificati vengono emessi alla fine della campagna e nella maggior parte dei frantoi produttori, la resa viene calcolata sulla base della resa di laboratorio di ciascuna entrata corretta mediante un coefficiente diretto ad adattare l'olio d'oliva teoricamente entrato nel frantoio all'olio d'oliva prodotto». Da un lato, tale constatazione non deriva da un'ispezione dei frantoi stessi. Dall'altro, essa implica che vi sono altri frantoi che non procedono secondo le modalità descritte nella frase sopra citata. La questione se il metodo impiegato in questi altri frantoi sia conforme alla normativa comunitaria non viene affrontata nella detta relazione.

127 Quanto all'affermazione del Regno di Spagna secondo cui il principio di audizione delle parti sarebbe stato violato a motivo della mancata comunicazione della relazione del 19 aprile 1996, è giocoforza constatare come il detto Stato membro abbia utilizzato proprio tale relazione nella sua difesa contro l'addebito di aver permesso l'attribuzione di rese forfettarie ai produttori. Non consta sotto quale profilo il detto principio venga pregiudicato, in tale contesto, dalla detta relazione. Il principio dell'audizione delle parti non è stato violato.

128 Da quanto precede risulta che il Regno di Spagna non è riuscito a confutare la constatazione secondo cui le autorità spagnole non hanno adottato misure sufficienti a garantire che l'attribuzione di rese forfettarie ai produttori non venga effettuata in violazione dell'art. 9, n. 2, lett. e), del regolamento n. 3061/84.

g) Quanto alla produzione di olive da tavola

129 Al punto 4.7.2.2.7 della relazione di sintesi, la Commissione afferma che la Comunità autonoma di Andalusia corrisponde indebitamente l'aiuto per le olive da tavola, in quanto essa paga tale aiuto senza effettuare alcuna detrazione per i piccoli produttori che hanno commercializzato un parte del loro raccolto come olive da tavola. La richiesta del FEAOG diretta ad ottenere che l'importo di tale aiuto venisse ricalcolato non avrebbe sortito alcun effetto.

i) Argomenti delle parti

130 Secondo il Regno di Spagna, il FEAOG solleva la questione dei pagamenti indebiti a favore dei piccoli olivicoltori che hanno commercializzato una parte delle proprie olive come «olive da tavola», a motivo della violazione dell'art. 1, n. 5, del regolamento n. 3061/84, in forza del quale «l'aiuto è pagato in proporzione al quantitativo di olive destinate alla produzione d'olio». Ad avviso del detto Stato membro, il pagamento viene effettuato sulla base del numero di alberi dichiarati e della resa nella zona omogenea (media delle ultime quattro campagne). Il FEAOG avrebbe tuttavia chiesto alle autorità spagnole di prevedere l'obbligo di indicare la destinazione della produzione nell'ambito della dichiarazione di coltura, e di effettuare un nuovo calcolo degli aiuti corrisposti ai piccoli produttori durante gli esercizi finanziari 1992, 1993 e 1994 sulla base delle dichiarazioni di coltura e dei certificati dei frantoi.

131 Secondo il Regno di Spagna, non è possibile determinare la destinazione della produzione nell'ambito della dichiarazione di coltura. Infatti, in ciascuna campagna ed in base al prezzo di mercato, l'olivicoltore deciderebbe — in quel momento — a chi vendere o fornire le proprie olive. Di conseguenza, sarebbe per questi impossibile indicare in un documento a carattere permanente, come la dichiarazione di coltura, quale sarà la sua decisione per gli anni successivi.

132 Neppure sarebbe possibile effettuare un nuovo calcolo degli aiuti corrisposti ai piccoli produttori, in quanto le pratiche relative ai pagamenti tengono conto — come previsto dalla normativa comunitaria — soltanto del numero di alberi e della resa stimata della zona omogenea, ciò che renderebbe le informazioni contenute nel certificato del frantoio inutili ai fini del calcolo dell'aiuto.

133 Il Regno di Spagna fa valere di aver proposto di modificare la normativa comunitaria affinché gli olivicoltori nel loro insieme percepiscano un aiuto per l'olio effettivamente prodotto, posto che i piccoli olivicoltori — in via generale e in conformità della normativa in vigore — percepirebbero un aiuto «forfettario» che è indipendente dalla produzione effettivamente ottenuta nelle loro aziende.

134 Inoltre, il Regno di Spagna sostiene che la raccolta delle olive verdi, destinate alla produzione di olive da tavola, ha luogo prima della raccolta delle olive destinate «al frantoio» e prima delle misurazioni delle particelle rappresentative, ai fini della stima della resa delle zone omogenee. Pertanto, le «olive da tavola» — salvo circostanze del tutto eccezionali — non verrebbero già prese in conto nella domanda di aiuto.

135 Inoltre, in Spagna, ciascun olivicoltore sarebbe tenuto a dichiarare la destinazione delle olive raccolte nella propria azienda.

136 La Commissione fa valere che l'importo dell'aiuto alla produzione di olio d'oliva concesso dalle autorità spagnole viola gli artt. 2 del regolamento n. 2261/84 e 1, n. 5, del regolamento n. 3061/84, in quanto esso include la parte del raccolto che viene commercializzata come olive da tavola e che non è dunque destinata alla produzione di olio d'oliva. Le autorità spagnole, pur avendo riconosciuto la presenza di numerose irregolarità nel contesto degli aiuti concessi ai piccoli olivicoltori dalla Comunità autonoma di Andalusia, non avrebbero effettuato alcun controllo in ordine al rispetto delle dette norme regolamentari.

137 Il Regno di Spagna, adducendo che in Spagna esiste un obbligo normativo, imposto a tutti gli olivicoltori, di dichiarare la destinazione conferita al raccolto di olive nel corso di ciascuna campagna e che le olive da tavola sono raccolte prima che vengano effettuate le stime delle rese nelle zone omogenee successivamente utilizzate per determinare l'aiuto, dimostrerebbe che le autorità di tale Stato membro avrebbero potuto fornire al FEAOG il calcolo, richiesto da tale organismo, dell'aiuto pagato.

ii) Giudizio della Corte

138 Ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 2261/84, l'aiuto alla produzione viene concesso per l'olio d'oliva. Da tale disposizione e dall'art. 1, n. 5, del regolamento n. 3061/84 risulta che un aiuto di questo tipo non può essere concesso per la produzione di olive utilizzate per fini diversi dalla produzione di olio d'oliva e che, nel caso in cui una parte delle olive sia stata utilizzata per tali fini, l'aiuto deve essere pagato in proporzione alla quantità di olive destinate alla sola produzione di olio d'oliva. L'art. 1, n. 2, lett. d), del regolamento n. 3061/84

prevede che la prima dichiarazione di coltura presentata da un olivicoltore debba indicare il numero di ulivi in produzione le cui olive vengono utilizzate per la produzione di olio.

139 Quanto alla tesi del Regno di Spagna secondo cui non è possibile stabilire la destinazione della produzione nell'ambito della dichiarazione di coltura, il ragionamento ad essa sotteso si basa in realtà soltanto su argomenti di opportunità.

140 Se è vero che l'obbligo di indicare non soltanto il numero totale di ulivi in produzione, ma anche il numero di ulivi in produzione le cui olive vengono utilizzate per la produzione di olio, non è stato rispettato, è nondimeno senz'altro difficile ricalcolare l'importo dell'aiuto effettivamente dovuto. Orbene, anche qualora un calcolo siffatto si rivelasse impossibile da realizzare, il Regno di Spagna dovrebbe sopportarne le conseguenze.

141 L'argomento del Regno di Spagna relativo alla diversità dei momenti nei quali vengono effettuate la raccolta delle olive da tavola e quella delle olive utilizzate per la produzione di olio non può giustificare la violazione, da parte di tale Stato membro, della normativa comunitaria.

142 Da quanto precede risulta che il Regno di Spagna non è riuscito a confutare le constatazioni del FEAOG relative alla violazione dell'obbligo di non concedere l'aiuto alla produzione di olio d'oliva per la produzione di olive utilizzate ad altri fini, obbligo risultante dagli artt. 2, n. 1, del regolamento n. 2261/84 e 1, n. 5, del regolamento n. 3061/84.

h) Quanto all'assenza di danno per il bilancio comunitario

i) Argomenti delle parti

143 Il Regno di Spagna fa valere che l'asserita insufficienza dei controlli in merito all'aiuto alla produzione di olio d'oliva non ha determinato alcun pregiudizio per il bilancio comunitario. Esso sostiene che l'aiuto complessivo versato per la campagna in questione è stato corrisposto per un quantitativo inferiore al quantitativo totale di olio e di sansa prodotto, ciò che, ad avviso del detto Stato membro, esclude qualsiasi possibilità di frode nel settore in questione, elimina qualsiasi timore di rischio per il bilancio comunitario e priva di fondamento la rettifica finanziaria disposta a suo carico.

144 Tutte le cifre fornite a questo proposito sarebbero state ampiamente chiarite in varie lettere. Quanto all'argomento della Commissione secondo cui le informazioni fornite dalle autorità spagnole sarebbero state trasmesse successivamente al 29 febbraio 1996, vale a dire dopo la scadenza del termine fissato per l'invio di informazioni supplementari ai fini della liquidazione dei conti del FEAOG, il Regno di Spagna sostiene che la Commissione ha respinto più volte, per tutta la durata del procedimento, i chiarimenti forniti dalle dette autorità.

145 La Commissione ricorda che il fondamento della rettifica finanziaria effettuata si trova nel documento VI/216/93. Essa rileva come le cifre relative alla produzione di olio d'oliva fornite dal Regno di Spagna non possano costituire una prova sufficiente dell'inesistenza di un danno. Inoltre, la Commissione nutre seri dubbi quanto all'attendibilità di tali dati.

ii) Giudizio della Corte

146 Come già risulta dal punto 45 della presente sentenza, il FEAOG finanzia solo gli interventi effettuati in conformità delle disposizioni comunitarie nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. La Commissione non è tenuta a dimostrare l'esistenza di un danno, ma può limitarsi a presentare seri indizi in tal senso. Nei casi difficili nei quali l'ammontare del danno subito non può essere accertato con precisione, la perdita per le finanze comunitarie deve essere determinata mediante una valutazione dei rischi ai quali queste sono esposte a motivo dell'insufficienza dei controlli (v., in tal senso, sentenza 1° ottobre 1998, causa C-238/96, Irlanda/Commissione, Racc. pag. I-5801, punto 31).

147 Se è vero che spetta alla Commissione dimostrare l'esistenza di una violazione delle norme in materia di organizzazione comune dei mercati agricoli, incombe nondimeno allo Stato membro dimostrare, una volta che tale violazione sia provata, se del caso, che la Commissione ha commesso un errore circa le conseguenze finanziarie da trarne. Incombe dunque a tale Stato membro presentare la prova più circostanziata e completa possibile della veridicità dei dati e, se del caso, dell'inesattezza dei calcoli della Commissione.

148 Il governo spagnolo contesta l'effettiva esistenza di un pregiudizio per il bilancio comunitario facendo leva sugli elementi forniti alla Commissione con la lettera del FEGA n. 14973 del 29 maggio 1997, in seguito alla raccolta da parte dell'AAO di informazioni provenienti dai frantoi che hanno operato nella campagna 1992/1993, nonché sui dati circostanziati contenuti nella lettera del FEGA n. 25002 del 30 settembre 1997.

149 Orbene, gli elementi di prova prodotti dal governo spagnolo in tema di aiuti alla produzione non sono tali da invalidare la conclusione della Commissione secondo cui i controlli delle autorità spagnole erano carenti.

150 Come giustamente rilevato dalla Commissione, le cifre sulla base delle quali il Regno di Spagna tenta di dimostrare che il quantitativo complessivo di olio d'oliva prodotto è superiore a quello che aveva costituito l'oggetto di domande di aiuti presentate dai produttori si riferiscono all'olio che i frantoi hanno dichiarato di aver certificato nel corso della campagna 1992/1993, dando seguito ad una richiesta avanzata dall'AAO quattro anni più tardi. In mancanza di uno schedario computerizzato, come constatato al punto 97 della presente sentenza, le dette cifre non dimostrano che tale olio sia quello che è stato «effettivamente prodotto». Le irregolarità accertate presso i vari frantoi impediscono di ammettere che il quantitativo di olio d'oliva prodotto secondo i certificati di triturazione corrisponda a quello che è stato effettivamente prodotto. Considerato che è su tale base non attendibile che si fondano sia la lettera del FEGA n. 14973 del 29 maggio 1997, ricevuta dalla Commissione dopo la scadenza del termine imposto da quest'ultima alle autorità spagnole, sia la lettera del detto organismo n. 25002 del 30 settembre 1997, che fa riferimento alla liquidazione dei conti corrispondente agli esercizi 1994 e 1995, ma contiene anche dati relativi alle campagne 1992/1993 e 1993/1994, le lettere summenzionate non possono rimettere in discussione la constatazione secondo cui le carenze del sistema di controlli attuato dalle autorità spagnole in materia di aiuti alla produzione di olio d'oliva dimostrano l'esistenza di un notevole rischio di perdite a carico del bilancio della Comunità.

151 Di conseguenza, non è più necessario pronunciarsi sulle conseguenze del termine impartito dalla Commissione alle autorità spagnole per la trasmissione delle informazioni richieste.

152 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che il motivo relativo all'irregolarità della rettifica finanziaria forfettaria dell'aiuto alla produzione di olio d'oliva dev'essere respinto.

2. La rettifica puntuale per finanziamento indebito di due OPR

153 Secondo il punto 4.7.2.4 della relazione di sintesi, la revoca del riconoscimento alle OPR forma oggetto di una valutazione da parte delle comunità autonome, alla quale non partecipano né il FEGA né l'AAO. Malgrado ripetute richieste di informazioni dettagliate sugli ulteriori controlli che avrebbero dovuto essere attuati, le autorità nazionali si sarebbero limitate a far pervenire al FEAOG una lettera in cui si riaffermava la competenza delle comunità autonome in materia. Alla luce di tali fatti, la Commissione ha rifiutato di finanziare l'aiuto pagato alle OPR OPROL e APROL-JJAA, nonché l'aiuto pagato per il tramite di tali OPR.

a) Argomenti delle parti

154 Il Regno di Spagna riconosce che le diffide dell'AAO non si traducono sempre in una revoca automatica del riconoscimento dell'OPR di cui trattasi. Il detto Stato membro fa valere tuttavia l'argomento secondo cui, di fatto, qualsiasi proposta di revoca del riconoscimento di una OPR presentata dall'AAO ad una comunità autonoma potrebbe essere adottata soltanto all'esito di un procedimento amministrativo conforme alla legge, il quale comporta un'indagine sulle violazioni constatate dalla detta agenzia, un'attività di raccolta delle prove, l'audizione dell'interessato e la decisione di revocare o no il riconoscimento.

155 Inoltre, la revoca del riconoscimento sarebbe una misura di una certa gravità, che non dovrebbe essere adottata nel caso in cui la violazione sia di scarsa importanza, posto che essa comporterebbe la vanificazione di numerosi anni di sforzi diretti alla creazione di strutture associative agricole. Nella fattispecie, le ispezioni dell'AAO non avrebbero constatato alcuna violazione, né, a fortiori, una violazione di rilevante gravità.

156 Il Regno di Spagna fa valere, inoltre, che l'unico caso in cui la normativa comunitaria prevede una detrazione di somme dalle spese finanziate dal FEAOG è quello in cui sia confermato che le somme di cui l'OPR ha beneficiato non sono state utilizzate, in tutto o in parte, per il finanziamento di attività che ad essa competono, ai sensi dell'art. 11, n. 3, del regolamento n. 2261/84.

157 Il detto Stato membro fa valere altresì che i regolamenti comunitari, che fanno parte dell'ordinamento giuridico nazionale, conferiscono alle OPR e ai membri di queste il diritto di percepire somme di denaro, salvo il rispetto di talune condizioni. Estendere le conseguenze di un'irregolarità scoperta in una OPR all'aiuto percepito da tutti i membri di quest'ultima violerebbe il principio della personalità della pena e sarebbe altresì sproporzionato e non conforme alle disposizioni dell'art. 7 del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1). Ciò sarebbe tanto più sproporzionato in un caso in cui, come nella fattispecie, verifiche effettuate dall'AAO abbiano rivelato che, su un campione di 26 olivicoltori associati all'OPR APROL-JJAA, 22 non hanno commesso alcuna irregolarità che abbia determinato l'indebito versamento dell'aiuto. Il comportamento della Commissione sarebbe arbitrario per il fatto che, durante l'esercizio precedente, la rettifica effettuata per lo stesso motivo avrebbe riguardato l'importo percepito per il finanziamento dell'OPR in cinque casi ed è stata estesa all'aiuto percepito dagli olivicoltori in un caso soltanto.

158 La Commissione fa valere, in primo luogo, che la normativa comunitaria non lascia alcun margine discrezionale alle autorità competenti per la revoca del riconoscimento delle OPR, nel caso in cui le condizioni alle quali tale riconoscimento è subordinato non risultino più soddisfatte. In tale contesto, la detta istituzione sottolinea che una decisione di revoca del riconoscimento non ha carattere di sanzione.

159 La Commissione rileva che, come risulta dalle ispezioni effettuate dall'AAO, le violazioni e le irregolarità scoperte erano di particolare gravità. Inoltre, la revoca non sarebbe subordinata all'importanza della prescrizione, della condizione o dell'obbligo che l'OPR cessa di soddisfare.

160 Nel caso della APROL-JJAA, le irregolarità sarebbero state elencate nella lettera del FEAOG n. 23.271 del 15 giugno 1995. Quanto alla OPROL, la Commissione osserva che l'espresso riconoscimento, da parte del Regno di Spagna, dell'esistenza di irregolarità è sufficiente a confermare che la detta OPR non soddisfaceva più i requisiti già durante l'esercizio 1993 e che, per tale motivo, gli aiuti percepiti non avrebbero mai dovuto essere concessi. In tale contesto, la Commissione attribuisce una «gravità estrema» al fatto che sarebbe trascorso un periodo di tempo inammissibile di due anni tra, da un lato, la constatazione delle violazioni e la proposta di revoca formulata dall'AAO e, dall'altro, la revoca propriamente detta, come disposta con decreto in data 25 aprile 1995.

161 La Commissione fa valere, in secondo luogo, che le gravi irregolarità constatate nelle due OPR interessate dalla rettifica finanziaria comportano che gli associati non hanno potuto essere sottoposti efficacemente ai controlli ai quali tali organizzazioni erano tenute a procedere in applicazione della normativa comunitaria, ciò che giustifica l'estensione della rettifica agli aiuti percepiti da tali associati. Quanto ai controlli effettuati dall'AAO su un campione di 26 olivicoltori membri della APROL-JJAA, essi avrebbero avuto luogo nel giugno o nel luglio 1995, circostanza questa che non proverebbe in alcun modo che non sono state commesse irregolarità durante la campagna corrispondente all'esercizio 1993. Inoltre, sarebbero state scoperte irregolarità in quattro casi nell'ambito del campione prescelto, ciò che implica necessariamente conseguenze finanziarie per il FEAOG.

b) Giudizio della Corte

162 Occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 20 quater, n. 1, lett. b), del regolamento n. 136/66, le OPR debbono essere in grado di verificare la produzione di olive e di olio dei loro associati. Ai sensi del n. 3 della detta disposizione, il riconoscimento di un'organizzazione o di un'unione viene revocato nel caso in cui le condizioni per il riconoscimento non fossero o non siano più soddisfatte.

163 L'art. 5, n. 3, del regolamento n. 2261/84 precisa le modalità della revoca, la quale deve essere disposta in base alla seguente procedura. Le OPR sono tenute a comunicare ogni anno all'autorità competente le eventuali modifiche intervenute nella loro struttura successivamente al riconoscimento, nonché i risultati degli eventuali controlli. In base a tale dichiarazione e ai risultati degli eventuali controlli, l'autorità competente si assicura che le condizioni richieste per il riconoscimento continuino ad essere rispettate. Se tali condizioni non sono più rispettate o la struttura di un'organizzazione non consente di verificare la produzione dei suoi membri, l'autorità competente procede senza indugio, e comunque prima dell'inizio della campagna successiva, alla revoca del riconoscimento e comunica tale decisione alla Commissione.

164 Dalle dette disposizioni risulta che, al fine di assicurare un controllo rafforzato della produzione degli olivicoltori e, perciò, di garantire un'efficace gestione del regime di aiuti, la constatazione dell'insufficiente capacità di una OPR a verificare la produzione di olive e di olio dei suoi membri è sufficiente per giustificare la revoca del riconoscimento di cui l'organizzazione medesima beneficia.

165 La Commissione addebita al Regno di Spagna di non aver rispettato gli artt. 20 quater del regolamento n. 136/66 e 5 del regolamento n. 2261/84. A questo proposito, l'argomento del Regno di Spagna, secondo cui la Commissione non è legittimata a procedere ad una rettifica al di fuori del caso in cui sia dimostrato che le somme destinate alle OPR non sono state utilizzate ai fini del finanziamento delle attività a queste incombenti, non può essere accolto. Infatti, come risulta dal punto 45 della presente sentenza, il FEAOG finanzia soltanto gli interventi effettuati in conformità delle disposizioni comunitarie, nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. Orbene, la mancata revoca del riconoscimento rappresenta una violazione delle regole comunitarie in vigore in tale materia.

166 Quanto alle irregolarità commesse, è giocoforza constatare come sia incontestato, nella fattispecie, che le operazioni di verifica che incombevano alle OPR in questione erano carenti e che le irregolarità accertate nel funzionamento e nella

gestione di tali verifiche incidevano sui compiti di controllo degli associati spettanti alle dette organizzazioni. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 74-83 delle sue conclusioni, il carattere reale e risalente nel tempo dei fatti costituenti l'oggetto delle censure mosse nei confronti delle dette organizzazioni e, quindi, l'esistenza delle irregolarità sono ampiamente dimostrati.

167 Più in particolare, risulta dal fascicolo che, quanto alla APROL-JJAA, al momento delle ispezioni da parte dei servizi della Comunità autonoma di Estremadura (3 e 10 marzo 1994), sono state scoperte carenze particolari, riguardanti segnatamente la contabilità specifica di gestione, la mancanza di copie dei titoli di proprietà e delle relazioni trimestrali sulle attività e l'impossibilità di verificare il rispetto dei termini fissati per il pagamento degli aiuti ai produttori per talune campagne. Tali carenze erano già state scoperte nel corso di un'ispezione effettuata il 23 settembre 1993 dall'AAO, la quale aveva proposto, in data 24 gennaio 1994, la revoca del riconoscimento. Quanto alla OPROL, lo stesso governo spagnolo non nega che il riconoscimento non è stato revocato prima del 25 aprile 1995 dalle autorità competenti, dopo che un anno di osservazione non aveva portato ad alcun miglioramento. Posto che l'esistenza di irregolarità antecedenti alla data della revoca del riconoscimento è stata espressamente riconosciuta dalle autorità spagnole, la fondatezza della censura mossa dalla Commissione non può essere seriamente contestata.

168 Quanto ai presupposti per la revoca del riconoscimento, occorre anzitutto ricordare che, ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 2261/84, l'autorità competente deve procedere a tale revoca senza ritardo, non oltre l'inizio della campagna successiva. Il Regno di Spagna riconosce che le autorità competenti non procedevano alla revoca immediata del riconoscimento. Se è vero che — come il detto Stato membro ha sostenuto senza essere contraddetto sul punto dalla Commissione — una revoca del riconoscimento impone l'avvio di un procedimento amministrativo, ciò non toglie che la competenza riconosciuta agli Stati membri in materia di procedura di revoca del riconoscimento trova un limite nell'obbligo enunciato dalla norma suddetta di pronunciare senza ritardo la misura della revoca. Incombe allo Stato membro assicurarsi che tale obbligo di risultato venga soddisfatto entro il termine impartito e, se del caso, adattare le proprie procedure interne per conformarle alla disposizione suddetta ed essere così in grado di applicarle nell'ambito dei limiti così fissati.

169 Inoltre, la normativa comunitaria non prevede alcun margine discrezionale ai fini della revoca del riconoscimento nel caso in cui uno dei presupposti ai quali questo è subordinato non risulti più soddisfatto.

170 Da quanto precede risulta che il riconoscimento di cui beneficiavano la APROL-JJAA e la OPROL avrebbe dovuto essere revocato prima della campagna 1994/1995.

171 Quanto alle conseguenze della mancata revoca entro il termine previsto dall'art. 5, n. 3, terzo comma, del regolamento n. 2261/84, il Regno di Spagna sostiene che la rettifica finanziaria deve essere limitata, in ogni caso, all'aiuto del quale ha beneficiato l'OPR per il suo funzionamento e non dovrebbe essere estesa a tutti gli olivicoltori associati a tale organizzazione.

172 A questo proposito, occorre sottolineare come lo Stato membro interessato non possa invalidare le constatazioni della Commissione relative agli olivicoltori senza suffragare le proprie allegazioni mediante elementi atti a dimostrare l'esistenza di un sistema di controlli affidabile ed operativo. Orbene, il Regno di Spagna non è riuscito a soddisfare tale condizione. È certo vero che i controlli operati su un campione di 26 olivicoltori membri della APROL-JJAA, effettuati nel giugno e nel luglio 1995 e riguardanti la campagna 1993/1994, hanno dimostrato l'esistenza di irregolarità soltanto per quattro olivicoltori. Tuttavia, tale constatazione è sufficiente per concludere che l'obbligo di controllo non è stato rispettato.

173 La rettifica finanziaria puntuale degli aiuti corrisposti ad alcune OPR è la conseguenza del fatto che le spese di queste ultime non sono state effettuate in conformità delle norme comunitarie. Non si tratta di una misura restrittiva di diritti individuali nell'ambito del rapporto tra gli olivicoltori e la Comunità, come sembra asserire il Regno di Spagna.

174 Le OPR assolvono una funzione di controllo della produzione, per cui l'esistenza di gravi carenze nell'esercizio di tale controllo comporta un'elevata probabilità di disfunzioni considerevoli nell'attività dei produttori. Qualora il controllo sia carente, la Comunità viene privata dello strumento per assicurarsi che i presupposti che giustificano il finanziamento del settore agricolo in questione siano soddisfatti. L'esclusione dal finanziamento delle OPR inadempienti costituisce la misura più appropriata per evitare che gli aiuti vengano utilizzati per finalità diverse da quelle alle quali è subordinata l'attribuzione degli aiuti stessi, salvo che si dimostri che gli olivicoltori membri delle dette OPR non sono all'origine di alcuna irregolarità idonea a rimettere in discussione l'intero finanziamento comunitario o parte di esso.

175 Senza dubbio, dall'art. 7 del regolamento n. 2988/95 emerge che le misure e sanzioni amministrative comunitarie possono applicarsi alle persone fisiche o giuridiche che hanno commesso l'irregolarità, a quelle che hanno partecipato all'esecuzione dell'irregolarità stessa, nonché a quelle chiamate a rispondere di quest'ultima o ad evitare che sia commessa. Tuttavia, il contenzioso in tema di liquidazione dei conti degli Stati membri per le spese finanziate dal FEAOG non è inteso a stabilire le responsabilità degli operatori economici nazionali, se non nei limiti in cui queste ultime servano a determinare le irregolarità imputabili alle autorità nazionali competenti. Le misure finanziarie applicate nei confronti di uno Stato membro non pregiudicano l'attribuzione della responsabilità finale della rettifica finanziaria agli operatori interessati. Tale attribuzione di responsabilità deve comunque avvenire in conformità del principio stabilito dal detto art. 7, sempreché questa norma fosse applicabile alla data dei fatti di cui trattasi.

176 Pertanto, l'estensione della rettifica finanziaria agli olivicoltori non lede il principio di proporzionalità.

177 Deve altresì essere rigettato l'argomento del Regno di Spagna secondo cui le rettifiche operate dalla Commissione presentano carattere arbitrario in quanto, contrariamente all'esercizio in questione, l'estensione delle rettifiche finanziarie

agli olivicoltori non era stata effettuata nell'ambito dell'esercizio precedente, salvo che in un solo caso. A questo proposito, occorre ricordare che il fatto che la Commissione non abbia tratto conseguenze finanziarie dalla constatazione di inadempienze nel corso di un esercizio non può privarla del diritto di farlo per gli esercizi successivi, soprattutto se le dette inadempienze siano continuate, e che, inoltre, inadempienze di recente constatate possono anch'esse essere prese in considerazione al fine di stabilire l'entità della rettifica forfettaria (v., in particolare, sentenze 21 ottobre 1999, causa C-44/97, Germania/Commissione, Racc. pag. I-7177, punto 14, e 13 settembre 2001, causa C-374/99, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-5943, punto 26). Nella fattispecie, l'estensione della rettifica alla totalità delle spese effettuate per il tramite delle due OPR in questione era giustificata in considerazione della gravità e dell'importanza delle irregolarità constatate.

178 Da quanto precede risulta che il motivo relativo all'irregolarità della rettifica finanziaria puntuale degli aiuti corrisposti alla OPROL e alla APROL-JJAA deve essere respinto.

3. La rettifica puntuale delle spese dichiarate in relazione allo schedario oleicolo

179 Dal punto 4.7.2.5 della relazione di sintesi risulta, in primo luogo, che le spese dichiarate con riferimento all'esercizio finanziario 1993 comprendono una percentuale di utile pari al 10% dell'importo contrattuale dei lavori di realizzazione dello schedario oleicolo, percentuale che non è stata accettata dal FEAOG.

180 In secondo luogo, il totale delle spese relative allo schedario oleicolo comprende una percentuale di «spese generali» pari al 15% del detto importo complessivo. Poiché la percentuale di tali spese relativa ad altri lavori effettuati in nome della Commissione o in virtù di un contratto con quest'ultima è pari al 2%, è stata applicata una rettifica del 13%.

181 In terzo luogo, in considerazione del fatto che i lavori sono stati affidati alla Empresa de Transformación Agraria SA (in prosieguo: la «Tragsa»), senza gara d'appalto, il FEAOG ha applicato una rettifica forfettaria del 10% del totale delle spese ammissibili al finanziamento per mancanza di concorrenza nell'attribuzione dei lavori.

a) Quanto al rifiuto di finanziare gli utili fino a concorrenza del 10% dell'importo contrattuale complessivo dei lavori

i) Argomenti delle parti

182 Il Regno di Spagna contesta la tesi secondo cui le imprese pubbliche esecutrici dei lavori sono servizi dell'amministrazione. Anche se il loro capitale fosse pubblico, le imprese che hanno partecipato (Tragsa) o che partecipano (Tecnologías y servicios agrarios SA; in prosieguo: la «Tragsatec») ai lavori relativi alla realizzazione dello schedario oleicolo sarebbero società per azioni il cui funzionamento è disciplinato dalle norme privatistiche, in particolare dalle norme del diritto commerciale. Esse sarebbero dunque sottoposte alla legge applicabile alle società per azioni. Sarebbe evidente che i criteri fissati dall'art. 3, n. 5, del regolamento n. 154/75 escludono unicamente le spese di gestione e di controllo dei lavori attuati dal personale delle unità facenti parte delle amministrazioni pubbliche di uno Stato membro. Tali criteri non potrebbero in alcun caso essere utilizzati per escludere le spese connesse alla materiale esecuzione di un'opera o di un lavoro affidato ad una società per azioni di tipo commerciale, dotata di personalità giuridica, il cui funzionamento è interamente finanziato mediante gli utili da essa conseguiti.

183 La Commissione fa valere che la normativa comunitaria non prevede il finanziamento di un utile d'impresa pari al 10% dell'importo contrattuale dei lavori di realizzazione e, per tale motivo, il detto utile non può essere finanziato dal FEAOG. L'esistenza di tale utile e la sua dichiarazione a titolo di spesa

sarebbero tanto più irregolari per il fatto che, in particolare, si tratterebbe di un'impresa pubblica. Nell'ordinamento giuridico spagnolo, la Tragsa sarebbe un servizio tecnico proprio delle amministrazioni statali e autonome spagnole e costituirebbe dunque un'amministrazione pubblica. I lavori relativi allo schedario oleicolo effettuati da tale organismo o dalla sua controllata Tragsatec dovevano pertanto essere considerati come effettuati dagli stessi servizi dello Stato e, di conseguenza, l'art. 3, n. 5, del regolamento n. 154/75 sarebbe pienamente applicabile in materia.

ii) Giudizio della Corte

184 L'art. 3, n. 5, primo comma, del regolamento n. 154/75 definisce le spese considerate finanziabili a seconda della qualificazione giuridica dell'operatore incaricato dell'esecuzione dei lavori di istituzione dello schedario oleicolo, operatore che può essere sia una controparte contrattuale dell'amministrazione, sia l'amministrazione stessa. Possono dunque essere finanziate tanto le spese derivanti dai contratti conclusi con gli operatori privati quanto le spese diverse da quelle di gestione e di controllo dei lavori nel caso in cui questi ultimi vengano eseguiti dai servizi propri dell'amministrazione.

185 Di conseguenza, il rifiuto di finanziare l'utile dell'aggiudicatario è giustificato qualora sia dimostrato che quest'ultimo agisce in realtà nella veste di servizio dell'amministrazione pubblica spagnola.

186 A questo proposito, occorre ricordare che la Tragsa, benché costituita in forma di società per azioni assoggettata alle norme privatistiche,

— è considerata, ai sensi dell'art. 88, n. 4, della legge spagnola 30 dicembre 1997, n. 66/97, recante provvedimenti a carattere fiscale, amministrativo e

sociale (BOE n. 313 del 31 dicembre 1997, pag. 39589), che conferma il regime speciale di cui gode tale impresa sin dalla sua costituzione, come un «ente strumentale» («medio propio instrumental») e come un «servizio tecnico dell'amministrazione» («servicio técnico de la Administración»);

— ai sensi della medesima norma nazionale sopra citata, è «tenuta ad effettuare, in via esclusiva, direttamente o per il tramite delle sue controllate, i lavori ad essa attribuiti dall'amministrazione generale dello Stato, dalle comunità autonome e dagli organismi pubblici da esse dipendenti (...)»;

— è dotata di un capitale pubblico.

187 Un tale organismo, che, malgrado la sua autonomia finanziaria e contabile, è interamente sottoposto al controllo dello Stato, deve essere considerato come uno dei servizi propri dell'amministrazione spagnola ai sensi dell'art. 3, n. 5, primo comma, del regolamento n. 154/75.

188 Di conseguenza, sono ammissibili soltanto le spese diverse da quelle di gestione e di controllo dei lavori. Il finanziamento, da parte del FEAOG, di un utile d'impresa pari al 10% dell'importo contrattuale di tali lavori non rientra tra i costi ammissibili così definiti.

189 Da quanto precede consegue che il motivo relativo al rifiuto di finanziamento degli utili fino a concorrenza del 10% dell'importo contrattuale complessivo dei lavori deve essere respinto.

b) Quanto al rifiuto di finanziare le spese generali eccedenti il 2% dell'importo contrattuale complessivo dei lavori

i) Argomenti delle parti

190 Il Regno di Spagna ricorda anzitutto che, ai sensi dell'art. 3, n. 5, del regolamento n. 154/75, le spese derivanti dai contratti conclusi tra l'autorità competente dello Stato membro produttore e le persone fisiche o giuridiche incaricate dell'esecuzione dei lavori di istituzione dello schedario oleicolo possono beneficiare di un finanziamento della Comunità. L'usuale procedura di liquidazione dei conti del FEAOG non si applicherebbe a spese di questo tipo. Il Regno di Spagna fa valere inoltre che tutti i dati necessari (contratti, capitolati di oneri e prezzi unitari) sarebbero stati portati a conoscenza della Commissione ai fini dell'autorizzazione dei lavori e delle spese necessarie, preliminarmente all'esecuzione dei lavori stessi. La Commissione avrebbe concesso la propria autorizzazione ritenendo che le spese proposte dal Ministero dell'Agricoltura (tra le quali figurano le spese generali) rispondessero ai criteri precisati all'art. 3, n. 5, del regolamento n. 154/75. Il Regno di Spagna sostiene infine che una percentuale di spese generali pari al 15% viene generalmente ammessa per questo tipo di lavori e che la mancanza di contabilità per progetto non giustificherebbe il rifiuto di tale percentuale delle dette spese generali.

191 La Commissione ritiene che la disciplina introdotta dall'art. 3, n. 5, del regolamento n. 154/75 non istituisca alcun regime contabile e finanziario speciale per le spese connesse ai lavori di creazione dello schedario oleicolo. Pertanto, tali spese verrebbero liquidate in conformità dell'usuale procedura di liquidazione dei conti del FEAOG. L'accordo manifestato dalla Commissione in ordine alle informazioni fornite dallo Stato membro a norma del detto regolamento riguarderebbe soltanto la conformità «tecnica» ai criteri previsti dall'art. 5, n. 3, del regolamento n. 154/75, senza che esso possa essere interpretato come un'approvazione dell'importo delle spese dichiarate ai fini della loro presa in carico da parte del FEAOG.

192 La Commissione ritiene che le spese generali siano state dichiarate in misura eccessiva, a motivo del fatto che esse sono assai superiori a quelle previste per altri lavori analoghi effettuati in nome della Commissione o in virtù di un contratto con quest'ultima. Il Regno di Spagna non avrebbe mai prodotto una giustificazione. A questo proposito, la Commissione rileva che, secondo quanto da essa constatato, l'impresa realizzatrice dei lavori, vale a dire la Tragsatec, non tiene una contabilità analitica per progetto, ciò che impedisce di conoscere la destinazione delle spese dichiarate. Le autorità spagnole non avrebbero effettuato un controllo delle fatturazioni tra la Tragsatec (nonché altre imprese alle quali sono stati affidati piccoli lavori) e la Tragsa, impresa aggiudicataria dei lavori e proprietaria al 100% della Tragsatec, al fine di verificare l'assenza di eventuali oneri supplementari relativi ai lavori di subappalto.

ii) Giudizio della Corte

193 Ai sensi dell'art. 3, nn. 1 e 3, del regolamento n. 154/75, una parte degli aiuti alla produzione è destinata a finanziare la costituzione dello schedario oleicolo. Ai sensi del secondo comma del detto n. 3, la procedura applicabile è quella prevista per le spese contemplate dagli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70.

194 Come ricordato nel documento VI/216/93, le spese rimborsate dagli organismi di pagamento in nome del FEAOG devono derivare da operazioni effettive e i pagamenti devono essere stati percepiti dai legittimi beneficiari o dai cessionari di questi ultimi.

195 Il fatto che la Tragsa rivesta la qualifica di servizio proprio dell'amministrazione spagnola rende possibile la presa in carico, da parte del FEAOG, delle spese diverse da quelle di gestione e di controllo dei lavori, nonché delle spese generali sostenute nell'ambito della realizzazione del progetto di istituzione dello schedario oleicolo. Tuttavia, il finanziamento delle spese effettuate a titolo di oneri del tipo sopra indicato deve essere giustificato in modo concreto nella

misura in cui le dette spese sono più elevate delle spese generali abitualmente assentite.

196 Orbene, il Regno di Spagna non ha dimostrato la verosimiglianza dell'elevato livello raggiunto dalle spese generali attinenti alla realizzazione dello schedario oleicolo. D'altra parte, il detto Stato membro non nega l'assenza di una contabilità analitica per progetto da parte della Tragsatec, impresa che gestisce circa 200 progetti.

197 La lettera del FEAOG n. 3478 del 18 ottobre 1993, fatta valere dal Regno di Spagna e con la quale le autorità spagnole sono state informate della conformità della spesa prevista ai criteri enunciati dall'art. 3, n. 5, del regolamento n. 154/75, anche qualora venisse considerata come un'autorizzazione generale preventiva, non dispensava il detto Stato membro dal dimostrare ulteriormente, mediante dettagliata descrizione, l'esistenza e la natura delle spese effettuate. Ciò vale a maggior ragione per il fatto che la lettera del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación dell'8 settembre 1993, con i relativi allegati dimessi in atti (lettera alla quale fa riferimento la detta lettera del FEAOG), non hanno menzionato esplicitamente le spese generali.

198 Di conseguenza, il motivo relativo al rifiuto di finanziamento delle spese generali eccedenti il 2% dell'importo contrattuale complessivo dei lavori deve essere respinto.

c) Quanto alla rettifica forfettaria del 10% del totale delle spese ammissibili, per il fatto che i lavori sono stati attribuiti senza gara d'appalto

i) Argomenti delle parti

199 Il Regno di Spagna fa valere che l'aggiudicazione diretta dei lavori ha avuto luogo sulla base della normativa spagnola vigente in materia di contratti pubblici, la

quale prevede che una procedura di aggiudicazione di questo tipo possa essere decisa dall'organo competente (il Consiglio dei Ministri) per ragioni tecniche o a motivo di circostanze eccezionali. Nel caso di specie, l'organo competente avrebbe ritenuto che il carattere confidenziale delle informazioni comunicate per l'istituzione dello schedario oleicolo desse vita a circostanze eccezionali che giustificavano il mancato ricorso a procedure di gara. Ad ogni modo, il Regno di Spagna sostiene che, anche se lo Stato membro in questione viola le disposizioni di diritto comunitario applicabili ai contratti pubblici, queste ultime non prevedono una sanzione nell'ambito della liquidazione dei conti del FEAOG.

200 La Commissione rileva come il fatto che la Tragsa sia un servizio della stessa amministrazione non significhi che non sussiste violazione della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici.

201 La detta istituzione ritiene che la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1976, 77/62/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (GU 1977, L 13, pag. 1), sia applicabile al caso di specie e che, in particolare, il Regno di Spagna non si sia conformato alle disposizioni di cui all'art. 9 di tale direttiva, il quale deve essere letto in combinato disposto con l'art. 3, n. 5, del regolamento n. 154/75.

202 Nella fattispecie, il Regno di Spagna non avrebbe trasmesso alla Commissione né le informazioni previste dall'art. 3, n. 5, del regolamento n. 154/75, né alcuna comunicazione ai sensi dell'art. 9 della direttiva 77/62. Non sarebbe giustificata neppure l'attribuzione diretta alla Tragsa dei lavori relativi allo schedario oleicolo, fondata in particolare sul carattere confidenziale dei dati. A questo proposito, ad avviso della Commissione, è quanto meno lecito dubitare della conformità alla normativa comunitaria della spiegazione fornita dal Regno di Spagna.

ii) Giudizio della Corte

203 Occorre ricordare che il FEAOG finanzia soltanto gli interventi effettuati in conformità delle disposizioni comunitarie nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. Se è vero che, come sostiene il governo spagnolo, la violazione di disposizioni diverse da quelle attinenti alla detta organizzazione non determina automaticamente una rettifica finanziaria in sede di liquidazione dei conti del FEAOG, ciò non toglie che, ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, gli Stati membri debbono assicurarsi della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG. Non possono essere considerate regolari sotto questo profilo le operazioni effettuate in violazione delle disposizioni della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici. Da ciò deriva che la violazione di tale normativa è in linea di principio idonea a giustificare una rettifica finanziaria.

204 Quanto alle conseguenze del fatto che la Tragsa debba essere considerata far parte dell'amministrazione pubblica, occorre ricordare come la Corte abbia ammesso un'eccezione all'applicazione delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, eccezione denominata «In House Providing», la quale riguarda i contratti conclusi da un'amministrazione aggiudicatrice con determinati organismi pubblici aventi legami con essa. I limiti di tale eccezione sono stati chiariti in particolare nelle sentenze 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal (Racc. pag. I-8121, punto 50), e 7 dicembre 2000, causa C-94/99, ARGE Gewässerschutz (Racc. pag. I-11037, punto 40). Da tali sentenze risulta che, in mancanza di una deroga espressa, è sufficiente, in linea di principio, per la conclusione di un appalto pubblico, che il contratto sia stato stipulato tra, da un lato, un ente territoriale e, dall'altro, un soggetto giuridicamente distinto da tale ente. Diversa soluzione si impone soltanto nell'ipotesi in cui l'ente territoriale eserciti sul soggetto in questione un controllo analogo a quello che il detto ente esercita sui propri servizi e, allo stesso tempo, tale soggetto svolga la parte essenziale della propria attività insieme con l'ente o gli enti territoriali che lo controllano.

205 Ciò si verifica nel caso di specie. Infatti, ai sensi dell'art. 88, n. 4, della legge 30 dicembre 1997, n. 66/97, la Tragsa, nella sua veste di ente strumentale e di servizio tecnico dell'amministrazione spagnola, è tenuta ad effettuare, in via

esclusiva, direttamente o per il tramite delle proprie controllate, i lavori ad essa attribuiti dall'amministrazione generale dello Stato, dalle comunità autonome e dagli organismi pubblici da esse dipendenti. Ai sensi dei nn. 1 e 2 del detto art. 88, la Tragsa è una società dello Stato, al cui capitale sociale le comunità autonome possono partecipare mediante l'acquisto di azioni.

206 Pertanto, le autorità spagnole erano legittimate ad affidare i lavori relativi all'istituzione dello schedario oleicolo alla Tragsa, senza far ricorso alla procedura di gara d'appalto.

207 Di conseguenza, occorre annullare la decisione impugnata nella parte relativa alla rettifica forfettaria del 10% del totale delle spese ammissibili ai fini dell'istituzione dello schedario oleicolo.

B — *Quanto agli aiuti al consumo di olio d'oliva*

1. Quanto al rifiuto del FEAOG di prendere in carico la totalità o una parte degli aiuti al consumo di olio d'oliva concessi a due imprese di confezionamento

208 Dal punto 4.7.3.2, primo comma, della relazione di sintesi risulta che il FEAOG, conformemente alla posizione che aveva assunto per l'esercizio 1992 e secondo quanto era stato comunicato alle autorità spagnole in relazione a questo medesimo esercizio, ha applicato una rettifica finanziaria puntuale riguardante due imprese di confezionamento. Si tratta delle imprese J.S. Fernández e N.R. Sevillano.

a) L'impresa J.S. Fernández

209 Poiché i controlli effettuati dal FEAOG hanno rivelato carenze nella contabilità di magazzino dell'impresa J.S. Fernández (in prosieguo: la «Fernández»), a tale titolo è stata applicata una rettifica finanziaria del 10%.

i) Argomenti delle parti

210 Il Regno di Spagna osserva come esista una sola irregolarità, vale a dire una difformità tra le scorte di imballaggi vuoti materialmente esistenti e quelle risultanti dalla contabilità. Il maggiore scarto constatato riguarderebbe gli imballaggi vuoti da 25 litri (11 358 kg). Tuttavia, tali imballaggi non verrebbero utilizzati per l'olio d'oliva che beneficia dell'aiuto; sarebbe per tale motivo che l'impresa non li aveva iscritti nella contabilità e aveva precisato che si trattava di una rimanenza della propria attività antecedente alla sua partecipazione al regime degli aiuti al consumo. Gli altri scarti relativi all'aiuto al consumo erano di 202 litri per gli imballaggi vuoti da 1 litro e da 0,5 litri e di 26 litri per gli oli confezionati. Il fatto che la mancata conformità delle scorte riguardi soltanto 202 litri di oli beneficianti dell'aiuto non potrebbe essere considerato di gravità tale da giustificare l'esclusione dell'impresa dal regime degli aiuti. Tale quantitativo rappresenterebbe soltanto lo 0,01% degli aiuti corrisposti alla Fernández per la campagna 1992/1993.

211 La Commissione sottolinea che il Regno di Spagna riconosce l'esistenza di irregolarità. Essa ricorda che la rettifica finanziaria in questione costituisce l'estensione di quella già effettuata per l'esercizio 1992. I motivi e gli argomenti per i quali essa aveva ritenuto necessario effettuare tale rettifica avrebbero continuato a sussistere durante l'esercizio 1993. L'importanza della difformità scoperta in occasione dell'ispezione dovrebbe essere valutata in rapporto al complesso delle scorte controllate durante tale visita e non all'insieme di tali

scorte durante tutta la campagna in questione. Una difformità relativamente modesta nel corso dell'ispezione effettuata a una data precisa potrebbe significare che le differenze sono notevoli e assai gravi ove si consideri l'intera campagna.

ii) Giudizio della Corte

212 Occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 7, primo comma, del regolamento n. 3089/78, gli Stati membri istituiscono un sistema di controlli atti a garantire che il prodotto per il quale è chiesto l'aiuto soddisfi i requisiti necessari per beneficiare di quest'ultimo.

213 L'art. 12, n. 1, primo comma, del regolamento n. 2677/85, nella versione introdotta dal regolamento n. 571/91, dispone che, ai fini dei controlli di cui all'art. 7 del regolamento n. 3089/78, gli Stati membri procedono alla verifica della contabilità di magazzino di tutte le imprese riconosciute. Essi effettuano altresì controlli a campione dei documenti finanziari giustificativi delle operazioni realizzate da tali imprese.

214 Il medesimo art. 12, n. 1, prevede, ai commi terzo e quarto, che, all'atto delle ispezioni di cui al primo comma, gli Stati membri verifichino la corrispondenza tra i quantitativi complessivi di olio sfuso e confezionato, nonché gli imballaggi vuoti che si trovano entro il perimetro dell'impresa e del deposito ai sensi dell'art. 7, da un lato, e i dati risultanti dalla contabilità di magazzino, dall'altro. In caso di dubbi circa l'esattezza dei dati che figurano nella domanda di aiuto, gli Stati membri controllano anche la contabilità finanziaria delle imprese riconosciute.

215 Occorre altresì ricordare che, ai sensi dell'art. 3, primo comma, lett. a), b) e f), del regolamento n. 2677/85, nella versione introdotta dal regolamento n. 571/91, ogni impresa di confezionamento tiene una contabilità di magazzino giornaliera, recante le indicazioni relative alle scorte di olio d'oliva, distinte secondo l'origine e la presentazione, esistenti alla data del riconoscimento e all'inizio di ogni campagna, alla quantità e alla qualità, per ogni partita, dell'olio d'oliva entrato nell'impresa, distinte secondo l'origine e la presentazione, nonché alla quantità e qualità di olio d'oliva confezionato. Ai sensi della medesima disposizione, lett. d) ed e), la contabilità di magazzino giornaliera contiene anche indicazioni relative al numero degli imballaggi immediati entrati nell'impresa, ripartiti secondo la loro capacità, ed al numero di imballaggi immediatamente utilizzati, ripartiti secondo la loro capacità.

216 Nella fattispecie, il Regno di Spagna non nega l'esistenza di una difformità tra le scorte di imballaggi vuoti effettivamente esistenti e quelle iscritte nella contabilità.

217 Pertanto, la contabilità di magazzino non era conforme alla normativa comunitaria. Se certo l'irregolarità relativa agli imballaggi vuoti da 1 litro e da 0,5 litri nonché ai 26 litri di oli confezionati può essere considerata di minima entità, ciò non toglie che lo scarto più rilevante è stato constatato per gli imballaggi vuoti da 25 litri, i quali, secondo il Regno di Spagna, non venivano utilizzati per l'olio d'oliva che beneficiava dell'aiuto.

218 Orbene, il legislatore comunitario non ha escluso gli imballaggi il cui contenuto sia superiore a 5 litri dall'obbligo di farli figurare nella contabilità di magazzino, così come risulta dall'art. 3, lett. d) ed e), del regolamento n. 2677/85.

219 Da quanto precede risulta che le anomalie constatate nella comparazione delle scorte di imballaggi vuoti materialmente esistenti con quelle risultanti dalla contabilità giustificano una rettifica finanziaria del 10% dell'importo dell'aiuto corrisposto alla Fernández.

220 Di conseguenza, il motivo relativo alla rettifica finanziaria del 10% dell'importo dell'aiuto corrisposto alla Fernández deve essere respinto.

b) L'impresa N.R. Sevillano

221 Poiché i controlli effettuati dal FEAOG hanno rivelato che la domanda di aiuto presentata dall'impresa N.R. Sevillano (in prosieguo: la «Sevillano») riguardava una quantità superiore a quella per la quale il diritto all'aiuto era stato riconosciuto, si è proceduto all'applicazione di una rettifica finanziaria del 100%.

i) Argomenti delle parti

222 Il Regno di Spagna ricorda che, nel caso di specie, l'AAO ha informato il SENPA che essa detraeva 274 kg per vendite anteriori al riconoscimento ottenuto dalla Sevillano e 4 kg per un errore nella contabilità di magazzino di quest'ultima impresa. Il detto Stato membro nega che la revoca del riconoscimento possa essere la conseguenza del fatto che il quantitativo d'olio costituente l'oggetto di una domanda di aiuto era superiore a quello legittimato a beneficiare dell'aiuto stesso. Il Regno di Spagna fa valere, in particolare, che l'art. 12, n. 6, del regolamento n. 2677/85, che è stato modificato nel marzo 1993, prevede che la sanzione inflitta all'impresa sia pari a tre-otto volte l'importo dell'aiuto indebitamente richiesto ovvero, qualora il quantitativo per il quale è stato indebitamente richiesto l'aiuto superi di almeno il 20% il quantitativo controllato per il quale è stato riconosciuto il diritto all'aiuto, che lo Stato membro, oltre ad applicare la sanzione pecuniaria, revochi il riconoscimento per un periodo da uno a tre anni. La Sevillano avrebbe chiesto l'aiuto nel mese di febbraio 1992 per 15 371 kg e l'AAO le avrebbe riconosciuto un diritto all'aiuto per 15 097 kg, ciò che significherebbe un'eccedenza di 274 kg, pari all'1,81% soltanto rispetto al quantitativo ammesso a beneficiare dell'aiuto. Il Regno di Spagna conclude che la rettifica finanziaria viola manifestamente il principio di proporzionalità.

223 La Commissione sostiene che la domanda di aiuto per un quantitativo d'olio superiore a quello al quale la Sevillano aveva diritto avrebbe dovuto comportare la revoca immediata del riconoscimento di tale impresa. Infatti, al momento in cui l'irregolarità della domanda di aiuto è stata scoperta, la modificazione del detto paragrafo 6 ad opera del regolamento n. 643/93 non era ancora entrata in vigore.

224 La Commissione sostiene che innumerevoli irregolarità erano state constatate in occasione di un'ispezione, le quali non si limitavano a quelle menzionate dal Regno di Spagna.

ii) Giudizio della Corte

225 È pacifico che il quantitativo per il quale è stato indebitamente richiesto l'aiuto al consumo è pari a 278 kg.

226 Dal punto 52 della sentenza 6 luglio 2000, causa C-45/97, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-5333), che riguarda l'art. 12, n. 6, del regolamento n. 2677/85 nella sua versione originaria, risulta che l'autorità competente, la quale è tenuta a prendere in considerazione la gravità dell'infrazione commessa, si trova per questo stesso fatto obbligata a rispettare il principio di proporzionalità. Al punto 54 della medesima sentenza, la Corte ha statuito che la versione del detto art. 12, n. 6, risultante dal regolamento n. 643/93, si limita a precisare i criteri che, secondo la Commissione, devono guidare l'applicazione del principio di proporzionalità in caso di applicazione delle sanzioni previste. Nella nuova versione della detta disposizione, la sanzione della revoca del riconoscimento si applica soltanto nel caso in cui il quantitativo per il quale l'aiuto è stato indebitamente richiesto superi di almeno il 20% il quantitativo controllato per il quale è stato riconosciuto il diritto all'aiuto.

227 Da quanto precede risulta che un superamento pari all'1,81% del quantitativo riconosciuto come legittimato a beneficiare dell'aiuto non può, in alcun caso, giustificare una revoca del riconoscimento.

228 Orbene, la rettifica finanziaria del 100% degli aiuti dichiarati è sostanzialmente fondata sull'erronea interpretazione secondo cui l'irregolarità della domanda di aiuto, a causa di un superamento di 278 kg del quantitativo per il quale il diritto all'aiuto è stato riconosciuto, avrebbe dovuto provocare la revoca del riconoscimento concesso alla Sevillano. Orbene, la Commissione non ha dimostrato in maniera circostanziata l'esistenza di altre irregolarità che giustifichino una rettifica del 100%.

229 Di conseguenza, occorre annullare la decisione impugnata nella parte in cui dispone una rettifica forfettaria del 100% degli aiuti dichiarati relativamente alla Sevillano.

2. Quanto alla rettifica forfettaria del 2% delle spese complessive dichiarate dal Regno di Spagna per gli aiuti al consumo di olio d'oliva

230 Al punto 4.7.3.2 della relazione di sintesi, la Commissione afferma che una missione intesa a garantire la corretta applicazione del regolamento n. 4045/89, svoltasi dal 22 al 26 gennaio 1996, ha portato alla scoperta di diverse violazioni, indicate nella lettera n. 14826, del 3 aprile 1996, consistenti in particolare nell'assenza di contabilità finanziaria, nell'incompletezza della contabilità di magazzino e nella scarsità dei controlli incrociati.

231 Più specificamente, la verifica di un campione di documenti commerciali risultanti dalla contabilità di magazzino sarebbe stata limitata alla constatazione

della loro esistenza, mentre sarebbe stato necessario, per garantire l'efficacia di tale verifica, estenderla alla registrazione nella contabilità finanziaria, ciò che costituirebbe un principio riconosciuto a livello internazionale nel settore dell'audit. Il fatto che l'inesistenza della contabilità finanziaria possa sfuggire ai controlli dell'AAO metterebbe in evidenza la necessità di migliorare l'efficacia di tali controlli.

232 Nel verbale dell'ispezione effettuata dall'AAO il 27 gennaio 1994 presso i locali dell'impresa Corporación Industrial Andaluza SA (in prosieguo: la «Andaluza»), gli ispettori della detta agenzia si sarebbero limitati ad annotare il luogo in cui si sarebbe trovata la contabilità finanziaria. Orbene, occorrerebbe esigere che la contabilità finanziaria dell'impresa di cui trattasi sia accessibile nel corso dei controlli dell'AAO.

233 Risulta altresì dal punto 4.7.3.2.4 della detta relazione di sintesi che il livello e la qualità dei controlli incrociati effettuati dall'AAO sarebbero anormalmente scarsi. Ad esempio, in uno specifico caso, l'AAO avrebbe concluso che la capacità teorica di macinatura e di immagazzinamento dell'impresa visitata «sembra compatibile con la produzione mensile indicata nella contabilità di magazzino (...) ovviamente supponendo che l'impresa abbia lavorato con più di un turno di otto ore al giorno». Orbene, una tale constatazione dovrebbe essere sistematicamente verificata e confermata dalla detta agenzia, ad esempio mediante le buste paga degli operai, al fine di assolvere gli obblighi previsti in materia di controllo dall'art. 7 del regolamento n. 3089/78.

234 L'urgente necessità di migliorare il sistema dei controlli sarebbe già stata evidenziata nella lettera del FEAOG n. 22798 del 13 giugno 1995, relativa all'esercizio finanziario 1992. La lettera del FEAOG n. 18759 del 13 giugno 1996 farebbe riferimento ad una serie di miglioramenti apportati in relazione agli esercizi 1995 e successivi. Tuttavia, le spese effettuate dal Regno di Spagna a titolo di aiuti al consumo di olio d'oliva e dichiarate per l'esercizio 1993 sarebbero state fatte nell'ambito di un sistema di controlli inficiato da carenze riguardanti vari elementi importanti ai fini della determinazione della regolarità della spesa. Le carenze evidenziate in occasione delle liquidazioni precedenti e quelle rilevate nel corso della missione effettuata dal 22 al 26 gennaio 1996 e riguardanti la corretta applicazione del regolamento n. 4045/89 indurrebbero a concludere che il rischio di perdite per il FEAOG è reale.

a) Argomenti delle parti

235 Il Regno di Spagna sostiene anzitutto che il FEAOG ha imposto la rettifica finanziaria senza prima procedere ad un sopralluogo nell'ambito della liquidazione dei conti dell'esercizio 1993, ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 729/70, ciò che priverebbe di qualsiasi base giuridica l'applicazione della sanzione inflitta. In concreto, il FEAOG non avrebbe effettuato alcuna visita di controllo nel 1993. La detta sanzione sarebbe pertanto fondata sulle visite corrispondenti alla liquidazione dei conti dell'esercizio 1992.

236 Il Regno di Spagna rileva poi che la portata dei controlli attuati dall'AAO allo scopo di verificare l'esattezza dei dati contenuti nelle domande di aiuto al consumo presentate dalle imprese di confezionamento non è mai comparabile a quella dei controlli realizzati nell'ambito del regolamento n. 4045/89 da altri organismi, sia nazionali sia comunitari. La detta agenzia dovrebbe procedere ai controlli necessari per verificare i dati rispettando i termini di carattere generale previsti dall'art. 9, n. 1, del regolamento n. 2677/85, nonché gli obblighi imposti dall'art. 12, n. 1, di tale regolamento relativamente al numero di visite presso le imprese di confezionamento e al contenuto del programma di attività per ciascuna campagna. Tenuto conto della varietà degli elementi da esaminare, l'AAO dovrebbe concentrarsi, in occasione delle proprie visite, sugli aspetti più significativi. Pertanto, la detta agenzia non potrebbe realizzare un audit completo della contabilità finanziaria delle imprese di confezionamento per verificare ciascuna delle domande di aiuto presentate. Il livello più o meno approfondito dei controlli sarebbe programmato in maniera aleatoria nel caso in cui nell'impresa ispezionata non sia stato constatato alcun comportamento anomalo.

237 Il Regno di Spagna aggiunge che la rettifica si basa principalmente su irregolarità constatate nell'impresa Andaluza, la quale non ha ricevuto aiuti al consumo a carico dell'esercizio 1993.

238 Fino al 1996, la contabilità di magazzino delle imprese di confezionamento avrebbe dovuto essere sottoposta a verifica soltanto in caso di dubbio. I risultati delle verifiche effettuate presso l'impresa Andaluza sarebbero sempre stati considerati sufficienti — tenuto conto del fatto che si trattava della prima visita realizzata dopo il riconoscimento accordato a tale impresa per attività nell'ambito del regime dell'aiuto al consumo — a dimostrare la corrispondenza tra il quantitativo d'olio per il quale l'aiuto veniva domandato e i quantitativi entrati e usciti dalla detta impresa, in conformità delle disposizioni di cui all'art. 7, secondo comma, del regolamento n. 3089/78.

239 Infine, quanto alla capacità di confezionamento e di immagazzinamento dell'impresa richiamata al punto 4.7.3.2.4 della relazione di sintesi, il Regno di Spagna fa valere che essa è stata messa in dubbio sulla base di buste paga fornite dal direttore di tale impresa. Orbene, nella regione in questione, sarebbe facile far ricorso a manodopera a tempo determinato per le attività di confezionamento, a motivo del forte tasso di disoccupazione degli operai. Sarebbe facilmente comprensibile che il proprietario, per evitare problemi di responsabilità sociale connessi a tali assunzioni a tempo determinato, non riconosca di aver impiegato lavoratori di questo tipo e non esibisca le buste paga corrispondenti ai salari effettivamente pagati; tuttavia, ciò non sarebbe una prova sufficiente del fatto che le attività di confezionamento non sono state svolte in ore straordinarie, al di fuori della giornata di otto ore.

240 Quanto ai miglioramenti del sistema di controlli dell'AAO che sono stati richiesti dal FEAOG, il Regno di Spagna precisa che le raccomandazioni contenute nella lettera n. 22798 del 13 giugno 1995 del detto organismo comunitario sono state integrate nelle procedure di controllo dell'agenzia successivamente al ricevimento di tale lettera nel giugno 1995.

241 La Commissione fa valere che il FEAOG ha constatato che le autorità spagnole non avevano apportato alcuna modifica ai loro sistemi di controllo dopo la constatazione di gravi carenze nell'ambito della liquidazione dei conti dell'eser-

cizio 1992. Dalla lettera del FEAOG n. 14826 del 3 aprile 1996 risulterebbe che tale organismo avrebbe «inoltre» visitato, in occasione della missione svoltasi dal 22 al 26 gennaio 1996, due imprese, vale a dire la Andaluza e la Olior Porcuna SA (in prosieguo: la «Porcuna»). Tale lettera specificherebbe le gravissime e innumerevoli irregolarità scoperte in entrambe queste imprese.

242 Le due ispezioni suddette avrebbero inoltre consentito al FEAOG di ottenere conferma del fatto che i controlli effettuati dall'AAO erano gravemente inefficaci e carenti. I verbali d'ispezione redatti dall'AAO all'esito dei controlli effettuati presso le dette imprese dimostrerebbero che la maggior parte delle irregolarità commesse non erano neppure state scoperte.

243 La Commissione sostiene a questo proposito che le gravi irregolarità constatate nel sistema di controlli istituito dalle autorità spagnole costituiscono una violazione generalizzata della normativa applicabile, la quale può essere verificata presso qualunque impresa che disponga del riconoscimento necessario e sia perciò sottoposta al regime di controllo, a prescindere dal fatto che essa riceva o no un aiuto nel corso di una determinata campagna. Ad ogni modo, esisterebbe sempre, fra il momento in cui un aiuto viene richiesto e quello in cui tale aiuto viene versato, una sfasatura simile a quella che esiste tra la campagna di commercializzazione e l'esercizio finanziario.

244 Quanto alla capacità di confezionamento e di immagazzinamento, la Commissione rileva come il Regno di Spagna utilizzi per la difesa dell'impresa controllata argomenti e giustificazioni che neppure quest'ultima ha fatto valere. Secondo la Commissione, se la capacità di confezionamento dell'impresa risulta impossibile alla luce delle buste paga esibite dal direttore dell'impresa, è a quest'ultimo che incombe, se del caso, chiarire tale irregolarità. Non vi sarebbe alcun elemento atto a indicare o a provare che l'argomento relativo alle assunzioni a tempo determinato sia conforme a realtà. Non sarebbe dunque possibile garantire che la detta irregolarità non sia dovuta ad una frode sulla capacità di confezionamento dichiarata.

b) Giudizio della Corte

245 Come risulta dai punti 46 e 47 della presente sentenza, se è vero che spetta alla Commissione l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, la detta istituzione non è tuttavia obbligata a dimostrare esaurientemente l'insufficienza dei controlli effettuati dalle amministrazioni nazionali o l'inesattezza dei dati da queste trasmessi, bensì è tenuta a corroborare con elementi probatori i dubbi seri e ragionevoli da essa espressi a proposito di tali controlli o di tali dati.

246 Nella sua lettera n. 22798 del 13 giugno 1995, relativa all'esercizio 1992, il FEAOG ha constatato irregolarità del sistema dei controlli attuato nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti relativa al detto esercizio e ha formulato alcune raccomandazioni dirette al miglioramento dei controlli. Il FEAOG ha annunciato che, in mancanza di tale miglioramento, rettifiche finanziarie a carattere forfettario avrebbero dovuto essere applicate agli esercizi successivi. Tuttavia, il FEAOG ha constatato miglioramenti soltanto in relazione agli esercizi 1995 e successivi.

247 Il Regno di Spagna non ha confutato tale constatazione. Infatti, nella sua memoria di replica, il detto Stato membro ha precisato che le raccomandazioni contenute nella lettera suddetta sono state integrate nelle procedure di controllo dell'AAO affinché queste ultime fossero conformi alle prescrizioni del FEAOG, successivamente al ricevimento della lettera suddetta nel giugno 1995. Tuttavia, il Regno di Spagna non sostiene che le dette raccomandazioni siano state applicate alle verifiche effettuate per l'esercizio 1993. Risulta pertanto che le gravi carenze del regime di controlli constatate durante il periodo di liquidazione dei conti corrispondente all'anno 1992 non sono state corrette per quanto riguarda la campagna corrispondente all'esercizio 1993.

248 Una constatazione siffatta è valida indipendentemente dalla valutazione dell'efficacia dei controlli effettuati dai servizi dell'AAO presso le imprese Andaluza e Porcuna.

249 Di conseguenza, la censura mossa dal Regno di Spagna in relazione al carattere ingiustificato della rettifica forfettaria del 2% delle spese complessive dichiarate dal detto Stato membro per gli aiuti al consumo di olio d'oliva deve essere respinta.

C — *Quanto all'aiuto alla produzione di foraggi essiccati*

250 Secondo il punto 4.7.5.1 della relazione di sintesi, il FEAOG ha constatato uno straordinario aumento dei quantitativi di foraggi essiccati prodotti e delle domande di aiuto durante le ultime campagne, mentre il patrimonio zootecnico spagnolo non ha registrato la stessa evoluzione. Tale constatazione, nonché la repentina scomparsa dei foraggi essiccati al sole, sostituiti dai prodotti disidratati artificialmente, e la comparsa di nuove imprese di disidratazione, particolarmente prospere negli ultimi anni, avrebbero mostrato la necessità di verificare la corretta applicazione della normativa comunitaria in Spagna.

251 A seguito di tale verifica, il FEAOG avrebbe constatato che il controllo del presupposto di fatto che determina la corresponsione dell'aiuto, vale a dire l'uscita dei foraggi dall'impresa, era limitato all'esistenza della fattura di vendita e al buono di pesatura emesso dall'impresa stessa.

252 Il FEAOG avrebbe altresì constatato, in occasione di svariate missioni di controllo sul luogo, che un tasso di umidità all'entrata compreso tra il 20 e il 25% costituiva in Spagna una prassi corrente (con un tasso minimo osservato del 16%). Prodotti di questo tipo presenterebbero le stesse caratteristiche dei foraggi

essiccati al sole. Di conseguenza, le autorità spagnole avrebbero dovuto considerare tali prodotti come essiccati al sole e versare gli aiuti corrispondenti. Le dette autorità sarebbero state obbligate ad adottare misure efficaci per prevenire il rischio rappresentato, per i fondi comunitari, dal fatto che un foraggio essiccato al sole viene dichiarato come foraggio essiccato artificialmente (ciò che consente di beneficiare di un tasso di aiuto due volte più elevato).

1. Argomenti delle parti

253 Il Regno di Spagna fa valere che l'argomento principale secondo cui, a motivo del grado di umidità dei foraggi all'entrata nello stabilimento, le autorità spagnole avrebbero dovuto considerare tali prodotti come essiccati al sole, è irrilevante. Ad avviso del detto Stato membro, posto che la normativa comunitaria non ha stabilito la percentuale minima di umidità all'entrata del prodotto nel processo di essiccazione, una tale prescrizione non potrebbe essere imposta unilateralmente dal FEGA. Infatti, la normativa comunitaria conterrebbe prescrizioni vincolanti, quanto ai foraggi essiccati, soltanto per quel che riguarda il tenore di proteine ed il tasso di umidità all'uscita. Pertanto, qualsiasi rettifica fondata sul mancato rispetto di prescrizioni di altro tipo non sarebbe giustificata.

254 La Commissione replica che la mancata fissazione, da parte delle autorità spagnole, di un grado minimo di umidità dei foraggi quale misura di controllo dell'aiuto in questione costituisce una violazione della normativa comunitaria, come rivelano l'oggetto e la finalità dell'aiuto alla produzione di tali foraggi.

2. Giudizio della Corte

255 Occorre ricordare che l'art. 1 del regolamento n. 1117/78 distingue tra i foraggi essiccati artificialmente e quelli essiccati diversamente, vale a dire essiccati al sole,

questi ultimi contemplati dal punto b), secondo e quarto trattino, del detto art. 1. L'aiuto concesso ai prodotti essiccati al sole è uguale a quello concesso per i prodotti essiccati artificialmente detratto un importo che tiene conto della differenza tra i costi di produzione di questi ultimi prodotti ed i costi di produzione dei foraggi essiccati al sole (art. 5, n. 2, secondo comma, del detto regolamento).

256 Il Regno di Spagna non nega né l'aumento sensibile dei quantitativi prodotti per i quali sono state presentate domande di aiuto senza parallelo aumento del patrimonio zootecnico, né la rapida sparizione dei foraggi essiccati al sole a favore di prodotti disidratati artificialmente, e neppure l'apparizione di nuove imprese di disidratazione particolarmente prospere nel corso degli ultimi anni. Alla luce di tali constatazioni, è verosimile che, in realtà, una parte dei foraggi asseritamente essiccati in modo artificiale abbia potuto essere smerciata senza essere stata sottoposta a un'effettiva disidratazione artificiale.

257 Ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, gli Stati membri adottano le misure necessarie per accertare l'effettività e la regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG, per prevenire e perseguire le irregolarità e per recuperare le somme perdute a seguito di irregolarità o di negligenze.

258 Pertanto, come giustamente rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 360 delle sue conclusioni, il sistema di controlli istituito dagli Stati membri deve essere idoneo all'individuazione delle frodi, consistenti, per le imprese di trasformazione, nella percezione degli aiuti alla produzione per foraggi essiccati artificialmente, sebbene i foraggi prodotti siano stati essiccati al sole, con la conseguenza che l'operazione di essiccazione artificiale risulta essere stata simbolica, o addirittura inesistente, al pari delle spese connesse a tale operazione.

259 La fissazione di un tasso minimo di umidità, volto a facilitare l'individuazione di queste pratiche fraudolente attraverso la determinazione di un criterio oggettivo, fisicamente misurabile, sarebbe idonea a costituire un mezzo per la lotta cotro il rischio di attribuzione di aiuti indebiti alla produzione di foraggi essiccati, benché la determinazione del detto tasso minimo non sia prevista dalla normativa comunitaria.

260 Tuttavia, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, una misura di questo tipo non costituisce il solo mezzo possibile per evitare le frodi. Pertanto, la mancanza del detto tasso minimo non consente di concludere per l'esistenza di una violazione dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70.

261 Ciò non toglie che rientra nella responsabilità dello Stato membro interessato verificare l'effettività e la regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG.

262 Il Regno di Spagna non ha dimostrato che il proprio sistema di controlli, vale a dire la semplice utilizzazione di buoni di pesatura e di fatture emesse dall'impresa di trasformazione, abbia effettivamente ridotto il rischio di introduzione di prodotti praticamente già essiccati negli impianti di essiccamento artificiale.

263 A questo proposito, occorre sottolineare come la prevenzione delle frodi sia di grande importanza. La reale esistenza e la regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG debbono essere garantite in modo effettivo, anche in circostanze nelle quali la normativa comunitaria non preveda specifici mezzi a tal fine.

264 Da quanto precede risulta che la censura relativa alla violazione della normativa comunitaria in materia di aiuti alla produzione di foraggi essiccati deve essere respinta.

D — *Quanto alla violazione dei principi generali del diritto comunitario*

265 Il Regno di Spagna sostiene in via generale che la decisione impugnata si fonda su considerazioni erronee e soggettive e viola, in particolare, i principi di audizione dell'altra parte, di buona amministrazione, di predeterminazione della sanzione e, in subordine, il principio di proporzionalità. Inoltre, il Regno di Spagna osserva come le censure dedotte siano sfornite di prova.

1. Quanto all'assenza di prova

266 Quanto al motivo relativo ad una pretesa assenza di prove delle censure dedotte dalla Commissione, è sufficiente constatare come la Corte eserciti il proprio controllo sugli elementi che giustificano la rettifica finanziaria, garantendo la ripartizione dell'onere della prova nell'ambito di un ricorso di annullamento proposto da uno Stato membro contro una decisione della Commissione in materia di liquidazione dei conti del FEAOG. In tale contesto, la questione se siano stati prodotti o no elementi di prova è stata già considerata in sede di esame dei motivi dedotti dal Regno di Spagna e valutati supra; la mancanza di prove non può essere dedotta quale motivo specifico sfornito di qualsiasi relazione con una situazione precisa.

2. Quanto ai «principi di audizione» dell'altra parte e di buona amministrazione

267 Il Regno di Spagna addebita alla Commissione essenzialmente il fatto di aver rifiutato di prendere in considerazione i suoi argomenti, avendo la detta istituzione omesso di contestarli o confutarli.

268 A questo proposito, occorre constatare che, se è vero che spetta alla Commissione esaminare scrupolosamente gli argomenti e gli elementi dedotti dallo Stato membro interessato, al fine di verificare, alla luce delle circostanze fatte valere, la fondatezza della decisione da adottare, ciò non toglie che la detta istituzione non è obbligata a contestarli o confutarli esplicitamente.

3. Quanto al principio di legalità delle sanzioni

269 A questo proposito, è sufficiente ricordare che — come risulta dal punto 45 della presente sentenza — le disposizioni degli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70 consentono alla Commissione di prendere a carico, nell'ambito del FEAOG, soltanto gli importi versati in conformità delle norme comunitarie. Di conseguenza, le rettifiche applicate nel caso di specie non possono essere considerate come sanzioni, bensì costituiscono la conseguenza necessaria dell'illegittimità dei versamenti effettuati dal Regno di Spagna.

270 Quanto alla necessità preliminare di dimostrare l'eventualità di un danno serio per il bilancio comunitario, occorre ricordare, come già risulta dal punto 146 della presente sentenza, che la Commissione non è tenuta a dimostrare l'esistenza di un danno, bensì può limitarsi a presentare indizi seri in tal senso (sentenza Irlanda/Commissione, cit., punto 29).

4. Quanto al principio di proporzionalità

271 A questo proposito, occorre ricordare che il principio di proporzionalità deve essere osservato in sede di applicazione delle rettifiche finanziarie, affinché queste ultime siano limitate a quanto effettivamente necessario alla luce della gravità

delle violazioni constatate. Quanto al rispetto del principio di proporzionalità in materia di aiuti alla produzione corrisposti a due OPR, nonché ad un'impresa di confezionamento, in materia di aiuti al consumo, tale questione è già stata esaminata in sede di analisi delle censure dedotte sotto questo profilo dal Regno di Spagna.

272 Per quanto riguarda più in generale il regime di aiuti alla produzione ed al consumo di olio d'oliva o alla produzione di foraggi essiccati, il governo spagnolo asserisce di aver dimostrato che, nel sistema dei controlli in Spagna, non sussistono carenze di gravità quale quella asserita dalla Commissione.

273 A questo proposito, è sufficiente ricordare come, secondo una costante giurisprudenza, per quanto riguarda l'importo della rettifica finanziaria, la Commissione possa rifiutare la presa in carico da parte del FEAOG di tutte le spese sostenute, se constata che non esistono meccanismi di controllo sufficienti (v. sentenza 18 maggio 2000, causa C-242/97, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-3421, punto 122).

274 Da quanto precede deriva che il motivo relativo alla violazione dei principi generali del diritto comunitario deve essere respinto.

Sulle spese

275 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, il Regno di Spagna, rimasto sostanzialmente soccombente nei motivi proposti, va condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La decisione della Commissione 30 luglio 1997, 97/608/CE, che modifica la decisione 97/333/CE relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1993 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia», è annullata nelle parti riguardanti, da un lato, la rettifica forfettaria del 100% degli aiuti dichiarati in relazione all'impresa N.R. Sevillano e, dall'altro, la rettifica forfettaria del 10% del totale delle spese ammissibili per l'istituzione dello schedario oleicolo.**

2) **Il ricorso è respinto per il resto.**

3) **Il Regno di Spagna è condannato alle spese.**

Puissochet Gulmann Skouris

Macken Colneric

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 maggio 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il Presidente della Sesta Sezione

J.-P. Puissochet