SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

13 settembre 2001 *

Nella causa C-374/99,

Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra M. López-Monís Gallego, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. J. Guerra Fernández, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento parziale della decisione della Commissione 28 luglio 1999, 1999/596/CE, che modifica la decisione 1999/187/CE relativa alla liquidazione dei conti presentati per gli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1995 finanziato dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 226, pag. 26), per la parte concernente il Regno di Spagna,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. A. La Pergola, presidente di sezione, M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann (relatore) e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: L.A. Geelhoed
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 aprile 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 7 ottobre 1999, il Regno di Spagna ha chiesto, in forza dell'art. 230, primo comma, CE, l'annullamento parziale della decisione della Commissione 28 luglio 1999, 1999/596/CE, che modifica la decisione 1999/187/CE relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1995 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 226, pag. 26; in prosieguo: la «decisione impugnata»), per la parte concernente il medesimo.

2 La decisione impugnata modifica e integra la decisione della Commissione 3 febbraio 1999, 1999/187/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1995 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Garanzia» (GU L 61, pag. 37). La decisione 1999/187 era stata adottata prima che si concludesse la procedura di conciliazione avviata su istanza di alcuni Stati membri, tra cui il Regno di Spagna, conformemente alla decisione della Commissione 1° luglio 1994, 94/442/CE, relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia» (GU L 182, pag. 45). La decisione impugnata è stata adottata al fine di liquidare i conti concernenti spese per le quali era stata completata la detta procedura.

3 Per quanto concerne il Regno di Spagna, la decisione impugnata stabilisce pari a ESP 868 161 191 634 il totale delle spese riconosciute e a ESP 30 727 280 399 il totale delle spese respinte. Riguardo a quest'ultimo importo, ESP 24 935 116 620 corrispondono a spese già respinte in forza della decisione 1999/187. La rettifica effettuata mediante la decisione impugnata riguarda pertanto un importo supplementare pari a ESP 5 792 163 779.

4 I motivi della rettifica in tal modo effettuata sulle spese sono riepilogati nelle relazioni di sintesi relative ai risultati dei controlli della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia», per gli esercizi, rispettivamente, 1994 (documento n. VI/7421/97; in prosieguo: la «relazione di sintesi 1994») e 1995 (documento n. VI/6462/98; in prosieguo: la «relazione di sintesi 1995»), nonché nell'integrazione 7 giugno 1999 della relazione di sintesi 1995.

5 Le rettifiche effettuate nel settore degli aiuti al consumo per l'olio d'oliva corrispondono al 10% delle spese effettuate in Spagna in tale settore durante gli esercizi 1994 e 1995. Le rettifiche effettuate nel settore dei premi per ovini e caprini corrispondono al 5% delle spese effettuate in quattro province spagnole e al 2% di quelle effettuate in una quinta provincia spagnola durante gli esercizi 1993-1995.

Sugli aiuti al consumo per l'olio d'oliva

6 Le rettifiche effettuate in materie di aiuti al consumo per l'olio d'oliva sono motivate, nelle relazioni di sintesi 1994 e 1995 nonché nell'integrazione della relazione di sintesi 1995, con le carenze dei sistemi istituiti dalle autorità spagnole per, rispettivamente, il versamento degli aiuti, i controlli e le sanzioni.

7 Il governo spagnolo contesta nel contempo il procedimento di rettifica, quale effettuato dalla Commissione, e le considerazioni contenute nella decisione impugnata.

Sul procedimento di rettifica effettuato dalla Commissione

In merito alla rilevanza attribuita alla relazione redatta dall'organo di conciliazione

8 Il governo spagnolo contesta alla Commissione il fatto di non aver tenuto conto della relazione redatta dall'organo di conciliazione istituito con la decisione 94/442 (in prosieguo: l'«organo di conciliazione»). Esso sostiene che, in forza del dettato stesso dell'art. 1, n. 1, lett. b), della decisione 94/442, l'organo di conciliazione ha il compito di «conciliare le posizioni divergenti della Commissione e dello Stato membro interessato». Ciò implicherebbe che la Commissione, prima di adottare una decisione, debba sia esaminare la relazione redatta da quest'organo, sia tenerne conto.

9 A tal proposito, occorre ricordare che, a norma dell'art. 1, n. 2, lett. a), della decisione 94/442, «la posizione assunta dall'organo lascia impregiudicata la decisione definitiva della Commissione in materia di liquidazione dei conti». Ne

consegue che la Commissione, nell'emanare la sua decisione, non è vincolata dalle conclusioni dell'organo di conciliazione (sentenza 21 ottobre 1999, causa C-44/97, Germania/Commissione, Racc. pag. I-7177, punto 18).

10 Nella fattispecie, dagli atti di causa si ricava che la Commissione ha esaminato la relazione redatta dall'organo di conciliazione e che essa ha modificato in taluni punti la sua proposta iniziale di rettifica finanziaria alla luce delle considerazioni esposte dall'organo di conciliazione.

11 Alla luce di ciò, la censura del governo spagnolo risulta infondata e va pertanto respinta.

In merito alla significatività delle verifiche compiute dalla Commissione

12 Il governo spagnolo asserisce che i 22 fascicoli sui quali la Commissione ha basato le sue conclusioni riguardano imprese a carico delle quali l'autorità nazionale di controllo aveva riscontrato irregolarità. A suo parere, tale campione poco attendibile e il fatto che esistono più di 400 imprese di condizionamento in Spagna ostano a che i detti fascicoli possano essere considerati significativi. Peraltro, i risultati di un controllo supplementare, effettuato presso sei grandi imprese, non sarebbero contestabili al Regno di Spagna, in quanto non comunicati al medesimo in tempo utile e, comunque, essi corroborerebbero i suoi argomenti.

13 La Commissione replica che le sue conclusioni non si fondano sull'analisi di singoli fascicoli, bensì su quella dell'intero sistema di gestione degli aiuti al consumo per l'olio d'oliva, quale istituito dalle autorità spagnole. Il campione di 22 fascicoli ai quali fa riferimento il governo spagnolo sarebbe servito solo a valutare l'efficacia delle sanzioni imposte.

14 In via preliminare, occorre ricordare che il FEAOG finanzia solo gli interventi effettuati in conformità alle norme comunitarie, nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (v. sentenze 11 gennaio 2001, causa C-247/98, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-1, punto 7, e 6 marzo 2001, causa C-278/98, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-1501, punto 38).

15 Occorre sottolineare che, benché incomba alla Commissione l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, detta istituzione non è tuttavia obbligata a dimostrare esaurientemente l'insufficienza dei controlli effettuati dalle amministrazioni nazionali o l'inesattezza dei dati da loro 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 citate Grecia/Commissione, punti 7 e 8, e Paesi Bassi/Commissione, punti 39 e 40).

16 Del resto, quando la Commissione contesta a uno Stato membro di non aver istituito un sistema efficace di vigilanza e di controllo, l'individuazione di singoli casi in cui la Commissione abbia rilevato un'infrazione alle norme comunitarie in materia agricola è solo un elemento supplementare per giustificare l'addebito dell'istituzione secondo cui mancava un complesso efficace di sorveglianza e di controllo organizzato dallo Stato membro (sentenze 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione, Racc. pag. I-2321, punto 42, e 10 novembre 1993, causa C-48/91, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-5611, punto 32).

17 Nella fattispecie, alla luce degli addebiti formulati dalla Commissione in merito alla scarsa efficacia del sistema istituito dalle autorità spagnole, i casi specifici da essa segnalati costituiscono solo un elemento supplementare che può corroborare le sue critiche, la cui fondatezza deve costituire oggetto di un esame nel merito.

18 Ne consegue che la censura mossa dal governo spagnolo sulla base di una pretesa insufficiente significatività delle imprese sottoposte a controlli è incongruente e deve essere pertanto respinta.

In merito alle carenze accertate

Riguardo al sistema di versamento degli aiuti

19 Il governo spagnolo contesta l'interpretazione data dalla Commissione alla normativa comunitaria, secondo la quale un sopralluogo dovrebbe essere effettuato per ogni singola domanda, prima di riconoscere il diritto all'aiuto.

20 Esso riconosce che il regolamento (CEE) della Commissione 24 settembre 1985, n. 2677, recante modalità di applicazione del regime di aiuto al consumo per l'olio d'oliva (GU L 245, pag. 5), nella versione modificata mediante il regolamento (CEE) della Commissione 19 marzo 1993, n. 643 (GU L 69, pag. 19; in prosieguo: il «regolamento n. 2677/85 modificato»), prevede, nell'art. 9, n. 3, che «entro centocinquanta 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». Esso rileva però che l'art. 12, n. 1, del regolamento n. 2677/85 modificato si limita a richiedere che, nell'ambito dei controlli previsti dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1978, n. 3089, che stabilisce le norme generali relative all'aiuto al consumo di olio d'oliva (GU L 369, pag. 12), «ogni impresa [sia] ispezionata almeno una volta ogni dodici mesi».

21 Secondo il governo spagnolo, data la contraddizione esistente tra queste due disposizioni, occorre considerare corretto il sistema istituito dalle autorità

spagnole, consistente nella mancata redazione di relazioni concernenti una domanda di aiuto fintantoché l'impresa non sia stata oggetto di un sopralluogo, nella redazione delle relazioni sulle domande presentate successivamente durante la medesima campagna in base alla contabilità comunicata mensilmente dall'impresa e nell'effettuazione delle opportune verifiche documentali.

22 A tal riguardo, occorre osservare che il dettato dell'art. 12 del regolamento n. 2677/85 era già stato modificato mediante il regolamento (CEE) della Commissione 8 marzo 1991, n. 571 (GU L 63, pag. 19), al fine d'imporre il controllo di ogni impresa interessata «almeno una volta per campagna». Il regolamento n. 643/93, il quale, ai sensi del suo secondo 'considerando', mira a «un più efficace controllo dei quantitativi che beneficiano dell'aiuto», ha leggermente modificato questo articolo, in modo che quest'ultimo dispone che il controllo deve avvenire «almeno una volta ogni dodici mesi». Inoltre, nell'intento di rafforzare i controlli, il regolamento n. 643/93 ha modificato il disposto dell'art. 9 del regolamento n. 2677/85 in modo da subordinare qualsiasi aiuto a un preventivo sopralluogo.

23 Letti nel contesto generale del regolamento n. 2677/85 modificato, gli artt. 9, n. 3, e 12, n. 1, del medesimo non appaiono pertanto contraddittori, bensì complementari. L'art. 12, n. 1, dev'essere interpretato nel senso che esso impone un obbligo minimo, ossia una visita di controllo che venga effettuata quanto meno una volta ogni dodici mesi. Questo obbligo minimo è rafforzato dall'art. 9, n. 3, il quale subordina ogni domanda di aiuto a un preventivo sopralluogo.

24 Ne consegue che l'argomento del governo spagnolo non è in grado di confutare la censura della Commissione, secondo la quale il sistema di versamento degli aiuti al consumo per l'olio d'oliva, istituito dalle autorità spagnole, non è conforme a quanto prescritto dalla normativa comunitaria.

In merito al sistema dei controlli

25 Il governo spagnolo asserisce che la Commissione stessa ha riconosciuto che le procedure di controllo istituite dalle autorità spagnole erano state migliorate rispetto agli esercizi 1992 e 1993. Per questi ultimi, la rettifica forfettaria applicata si era limitata al 2%. Secondo questo governo, ne consegue che, in mancanza di recidiva, era ingiustificato l'aumento al 10% dell'aliquota di rettifica forfettaria.

26 A tale riguardo, 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 constatate ex novo possono, anch'esse, essere prese in considerazione al fine di stabilire l'entità della rettifica forfettaria (sentenza 21 ottobre 1999, Germania/Commissione, citata, punto 14).

27 Secondo il rapporto Belle della Commissione 1° giugno 1993 (documento n. VI/216/93), il quale definisce gli orientamenti da seguire quando occorre applicare rettifiche finanziarie a carico di uno Stato membro, una rettifica forfettaria del 10% della spesa è applicabile 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 potere ragionevolmente concludere che il rischio di perdite diffuse per il FEAOG sia stato alto».

28 Nella fattispecie, dalla relazione di sintesi 1994 si evince che l'applicazione di una rettifica forfettaria del 2% per l'esercizio 1993 si spiegava con il fatto che «i lavori preparatori alla liquidazione dell'esercizio 1993 non erano stati sufficientemente estesi per giustificare validamente conclusioni più severe, anche se più adeguate».

29 L'applicazione, per le spese effettuate durante gli esercizi oggetto della decisione impugnata, di una rettifica forfettaria del 10% è stata motivata nella relazione di sintesi 1995 con la considerazione che le carenze constatate riguardavano l'intero sistema (versamenti, controlli e sanzioni), che si trattava di un settore particolarmente esposto al rischio di frodi e che le autorità spagnole non erano disposte ad adottare nuove misure correttive.

30 Alla luce di ciò, l'argomento del Regno di Spagna non è in grado di dimostrare che l'applicazione di una rettifica forfettaria del 10% in materia di aiuti al consumo per l'olio d'oliva fosse ingiustificata.

In merito al sistema delle sanzioni

31 Il governo spagnolo ricorda che, conformemente all'art. 2, n. 4, del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1), «le procedure relative all'applicazione dei controlli, delle misure e sanzioni comunitari sono disciplinate dal diritto dagli Stati membri».

32 Per quanto concerne le ipotesi in cui le autorità spagnole, dopo aver constatato anomalie riguardanti le scorte delle imprese controllate, si sono limitate a ridurre i volumi d'aiuti richiesti durante il mese dell'ispezione, il governo spagnolo rileva che, ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2988/95, la sanzione deve essere fissata «in funzione della natura e della gravità dell'irregolarità». In mancanza di dolo o di colpa grave, la sanzione applicata dalle autorità spagnole era nel contempo adeguata e sufficientemente dissuasiva.

33 A tal riguardo, occorre ricordare che, sebbene, a norma dell'art. 2, n. 4, del regolamento n. 2988/95, le procedure relative all'applicazione delle sanzioni comunitarie siano disciplinate dal diritto degli Stati membri, ciò deve avvenire «fatto salvo il diritto comunitario applicabile». In particolare, le modalità previste dal diritto nazionale non possono finire per rendere praticamente impossibile l'attuazione della normativa comunitaria o per comprometterne l'efficacia (sentenze 21 settembre 1983, cause riunite 205/82-215,82, Deutsche Milchkontor e a., Racc. pag. 2633, punto 19, e 14 dicembre 2000, causa C-110/99, Emsland-Stärke, Racc. pag. I-11569, punto 54).

34 Orbene, l'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95 definisce l'irregolarità meritevole di sanzione come «qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità». Come ha giustamente rilevato la Commissione, l'irregolarità viene così definita in base al suo risultato e non all'esistenza di un dolo o di una colpa grave. Di conseguenza, la mancanza di un siffatto elemento non giustifica la mancata imposizione della sanzione prevista dalla normativa comunitaria per un'irregolarità debitamente accertata.

35 Ne consegue che l'argomento del governo spagnolo non è in grado di confutare la censura della Commissione, secondo la quale il sistema delle sanzioni istituito dalle autorità spagnole non è conforme a quanto prescritto dalla normativa comunitaria.

36 Alla luce di ciò, tutti gli argomenti del governo spagnolo relativi alle rettifiche applicate mediante la decisione impugnata in materia di aiuti al consumo per l'olio d'oliva devono essere respinte.

Sui premi per ovini e caprini

37 Il governo spagnolo asserisce che gli importi presi in considerazione per il calcolo della rettifica finanziaria applicabile all'esercizio 1994 non concordano con le spese effettuate durante questo esercizio, bensì comprendono anche spese dell'esercizio 1993. Orbene, quest'ultimo sarebbe già stato oggetto di liquidazione mediante le decisioni della Commissione 23 aprile 1997, 97/333/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1993 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 139, pag. 30), e 30 luglio 1997, 97/608/CE, che modifica la decisione 97/333 (GU L 245, pag. 20).

38 Il governo spagnolo sostiene che il penultimo 'considerando' della decisione 97/333, secondo il quale «la presente decisione lascia impregiudicate le conseguenze finanziarie che la Commissione dovrà trarre, nel quadro di una successiva liquidazione dei conti, dalle indagini in corso alla data dalla sua adozione», si riferisce esclusivamente alle indagini che erano in corso alla data di adozione della detta decisione e che avevano motivato lo stralcio delle spese corrispondenti. Ebbene, nel caso della Spagna, le spese di cui trattasi non sarebbero state oggetto di un siffatto stralcio.

39 La Commissione asserisce che i premi per ovini e caprini, disciplinati dai regolamenti (CEE) del Consiglio 25 settembre 1989, n. 3013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine (GU L 289, pag. 1), e della Commissione 30 settembre 1993, n. 2700, che stabilisce le modalità di applicazione del premio ai produttori di carni bovine e caprine (GU L 245, pag. 99), sono soggetti a una procedura di versamento estremamente complessa, dal momento che i beneficiari ricevono, per una stessa campagna, diversi fondi durante una serie di esercizi finanziari. Infatti, per la campagna 1993, i versamenti sarebbero durati dal 1993 al 1995. Questa sarebbe la ragione per cui il controllo comunitario del sistema spagnolo è stato effettuato congiuntamente sugli esercizi 1993-1995.

40 A tal riguardo, occorre rilevare che l'interpretazione restrittiva del penultimo 'considerando' della decisione 97/333 sostenuta dal governo spagnolo è inficiata da diversi elementi del fascicolo di causa. Infatti, la relazione di sintesi per l'esercizio 1993 indica nelle sue conclusioni che «nelle future missioni di verifica in Spagna verranno esaminati i progressi fatti in materia di controllo». Inoltre, come osservato dall'avvocato generale nel paragrafo 72 delle sue conclusioni, dalla documentazione anteriore a tale relazione si evince che le autorità spagnole dovevano sapere, da un lato, che il sistema di controllo istituito in Spagna era considerato inadeguato, se non inesistente, e, dall'altro, che, per la liquidazione dei conti relativi ai premi per ovini e caprini, la Commissione seguiva la prassi di tener conto dei pagamenti effettuati in relazione a più esercizi differenti.

41 Di conseguenza, l'argomento del governo spagnolo relativo alle rettifiche applicate mediante la decisione impugnata in materie di premi per ovini e caprini non può essere accolto.

42 Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, il ricorso del Regno di Spagna dev'essere respinto.

Sulle spese

43 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 soccombente, va condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

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

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 settembre 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

A. La Pergola