CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE L.A. GEELHOED presentate il 14 ottobre 2004 [1]

I — Introduzione

1. In questa causa la Repubblica ellenica chiede l'annullamento della decisione della Commissione 5 novembre 2002, 2002/881/CE, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo di orientamento e di garanzia agricola (FEAOG), sezione «garanzia» [2] Il presente ricorso concerne il rifiuto della Commissione di restituire alla Repubblica ellenica un importo per un totale di EUR 36 761 035,91 .

II — Contesto normativo

2. Il contesto normativo riferentesi al finanziamento della politica agricola comune e alla liquidazione dei conti relativi al FEAOG è già stato preso esaustivamente in considerazione a più riprese in varie conclusioni e sentenze. Per una disamina approfondita di tale contesto normativo rinvio tra l'altro alle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs del 22 gennaio 2004 e alla sentenza Germania/Commissione [3].

III — I fatti

3. Con la decisione 2002/881 la Commissione ha escluso alcune spese effettuate dagli Stati membri dal finanziamento a carico del Fondo. Come risulta dall'art. 1 della decisione 2002/881 e dall'allegato di quest'ultima, sono escluse dal finanziamento, quanto alla Repubblica ellenica le seguenti spese:

— EUR 2 438 896,91 per quanto riguarda il settore ortofrutticolo per gli esercizi 1997-2001,

1 — Lingua originale: l'olandese.

2 — GU L 306, pag. 26.

3 — Conclusioni dell'avvocato generale Jacobs 22 gennaio 2004 per la sentenza 9 settembre 2004, causa C-332/01, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-7699, punti 4-9 e 18-22), e sentenza 4 marzo 2004, causa C-344/01, Germania/Commissione (Racc. pag. I-2081, punti 2-14).

— EUR 11 352 868 per quanto riguarda i premi per animali, relativi agli esercizi 1999-2001,

— EUR 22 969 271 per quanto riguarda i premi per animali relativi agli esercizi 1998-1999.

4. Con ricorso depositato in cancelleria il 3 gennaio 2003 la Repubblica ellenica ha chiesto, ai sensi dell'art. 230, n. 1, CE, l'annullamento o, in subordine, la modifica della decisione controversa, nella parte in cui trattasi di rettifiche imposte relativamente ad aiuti al settore ortofrutticolo e di rettifiche forfettarie imposte relativamente a premi per animali.

IV — Aiuti al settore ortofrutticolo

A — *Fatti e procedimento precontenzioso*

5. Nel corso di visite in Grecia dal 23 al 26 febbraio 1999 e dal 22 al 24 marzo 1999 la Commissione contestava omissioni e gravi lacune nella gestione e nel controllo degli aiuti al settore degli agrumi, segnatamente quanto ai seguenti aspetti:

— prelievo del 3 %, ad opera delle associazioni dei produttori, sugli aiuti versati;

— gli aiuti degli aventi diritto vengono corrisposti mediante assegno;

— l'organizzazione di produttori «Dalamanares» non ha riversato l'aiuto a tutti i membri per l'esercizio 1997-1998;

— controlli insufficienti nella distribuzione di determinati agrumi;

— la documentazione relativa al quantitativo di merci distribuite — cosiddetti «documenti di accompagnamento» — non è stata conservata.

6. Con lettera 24 ottobre 2001 i servizi della Commissione hanno ufficialmente comunicato alle autorità greche che avevano l'intenzione di procedere ad una rettifica finanziaria:

a) del 3 % dell'aiuto alla trasformazione di arance per gli esercizi 1997-2000, a causa del prelievo del 3 % degli aiuti da versare agli aventi diritto;

b) del 2 % delle richieste della Repubblica ellenica per gli esercizi 1997-1999, a causa di controlli insufficienti da parte della Repubblica ellenica.

7. Con lettera 18 dicembre 2001 le autorità greche hanno sottoposto il caso al loro organo di conciliazione.

8. Nella sua relazione finale 17 aprile 2002 l'organo di conciliazione ha formulato il parere che non era stato possibile ravvicinare i punti di vista delle due parti nel termine all'uopo fissato.

Prelievo del 3 %

9. Il governo greco chiede l'annullamento della decisione 2002/881 nella parte in cui con la medesima un importo di EUR 1 815 511,16 viene escluso dal finanziamento a carico del Fondo. Tale importo corrisponde ad una rettifica del 3 % degli aiuti richiesti per la trasformazione delle arance dal settembre 1997 al dicembre 2000. Dalla relazione di sintesi risulta che la Commissione ha effettuato la rettifica in parola a causa della circostanza che il governo greco sino al 1° gennaio 2001 non ha affatto tenuto conto del prelievo sugli aiuti del 3 %, ad opera dell'associazione dei produttori, in quanto destinato all'assicurazione.

10. Il governo greco avanza essenzialmente i seguenti argomenti. Esso argomenta in primo luogo che il prelievo contributivo del 3 % rappresenta solo un caso isolato addebitabile ad alcune autorità tributarie le quali non hanno correttamente interpretato la direttiva. In secondo luogo esso ha preso diverse misure per portare il divieto di prelievo a conoscenza degli interessati.

11. In subordine il governo greco aggiunge ancora che il periodo cui si estende la rettifica va limitato al marzo 1999 in ragione del fatto che la Commissione non ha prodotto alcuna prova relativamente al periodo successivo.

B — *Valutazione*

12. A mio avviso codesti argomenti del governo greco non sono affatto concludenti.

13. Il governo greco non ha mai contestato che determinate associazioni di produttori hanno trattenuto il 3 % dell'aiuto per i contributi assicurativi. Ciò è incompatibile con l'art. 15, n. 2, del regolamento (CE) n. 1169/97 [4]. Il governo greco contesta invero l'importanza di tale prassi. Tuttavia, come la Commissione ha giustamente osservato, le decisioni generali adottate dal governo greco quanto al prelievo testimoniano di una portata ben più ampia. Se si fosse trattato solo di un caso isolato, il governo greco avrebbe potuto accontentarsi di un atto esclusivamente diretto alle pertinenti autorità tributarie locali. Il governo greco non ha neppure prodotto alcun elemento di fatto dimostrante il contrario della portata in questione. Dalle decisioni generali presentate non emerge niente nel senso che la prassi del prelievo sia effettivamente cessata o che siano stati rimborsati gli importi corrisposti.

4 — Regolamento della Commissione 26 giugno 1997, recante modalità d'applicazione del regolamento (CE) del Consiglio che istituisce un regime di aiuti ai produttori di taluni agrumi (GU L 169, pag. 15).

14. Quanto all'argomento del governo greco che la prassi del prelievo era cessata alla fine del marzo 1999, si è potuto accertare come risulti dalla relazione di sintesi che la verifica del marzo 2000, condotta dalla Corte dei conti, indica il contrario.

15. Sono quindi del parere che la ricorrente non ha dimostrato che la Commissione, procedendo ad una rettifica del 3 % per aiuti accordati al settore ortofrutticolo, ha erroneamente applicato il diritto.

Prelievo del 2 %

16. Il governo greco chiede l'annullamento della decisione 2002/881 nella parte in cui un importo di EUR 628 385,75 viene escluso dal finanziamento a carico del Fondo. L'importo corrisponde ad una rettifica forfettaria del 2 % dell'importo degli aiuti versati per gli esercizi 1997/1998 e 1998/1999.

17. La Repubblica ellenica avanza essenzialmente i seguenti argomenti. Essa fa valere in primo luogo che il pagamento di aiuti a mezzo assegno non causa al FEAOG alcun

pericolo diretto o indiretto di perdita finanziaria. Si richiama all'allegato del regolamento (CE) n. 1663/95 [5], ove viene ammessa la possibilità di pagamento tramite assegno. In secondo luogo, gli aiuti non pagati erano di scarsa importanza poiché toccavano soltanto quattro produttori. In terzo luogo il governo greco si stupisce del fatto che la decisione di rettifica della Commissione si basi tra l'altro sulla sua supposizione che vi siano state irregolarità nel momento in cui le merci venivano accettate per il carico. Da ultimo il governo greco segnala che la conservazione dei documenti di accompagnamento non è prevista dalle disposizioni comunitarie.

C — *Valutazione*

18. A me pare che i primi due motivi del governo greco non siano affatto concludenti.

19. La ricorrente non contesta in buona sostanza l'accertamento della Commissione con riferimento ai pagamenti avvenuti tramite assegno né la constatazione che l'aiuto per l'esercizio 1997/1998 non è stato corrisposto a tutti i membri dell'organizzazione di produttori Dalamanares.

20. Come rileva la Commissione, l'art. 15, n. 2, del regolamento n. 1169/97 ha per scopo di garantire che l'aiuto da erogare agli aventi diritto venga effettivamente pagato a questi ultimi. Tale disposizione è utile se osservata alla lettera poiché mira a impedire frodi ed abusi. Pertanto la sua inosservanza non può trovare alcuna giustificazione nell'eventuale portata della medesima. Neppure i suddetti motivi possono venire accolti.

21. Ritengo per contro più solidi il terzo e il quarto motivo del governo greco.

22. Con il suo terzo motivo il governo greco solleva nel merito la questione se la Commissione, oltre al fatto che ricorrono singole circostanze accidentali, possa inferirne la conclusione gravida di conseguenze che non si è affatto in presenza di un sistema di controllo affidabile ed operativo.

23. È giurisprudenza costante che la Commissione, quando rifiuta di porre determinate spese a carico del FEAOG per violazioni di disposizioni comunitarie addebitabili ad uno Stato membro, deve dimostrare l'esistenza di tali violazioni [6]. La Commissione

5 — Regolamento della Commissione 7 luglio 1995, che stabilisce modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio per quanto riguarda la procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia» (GU L 158, pag. 6).

6 — V., in particolare, 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).

deve, in altri termini, motivare la sua decisione in cui constata l'assenza di controlli o l'insufficienza nei controlli istituiti dallo Stato membro in questione [7].

24. La Commissione non deve dimostrare in modo esaustivo l'insufficienza dei controlli effettuati dalle autorità nazionali o l'inesattezza dei dati inviati, bensì deve solo fornire la prova di dubbi seri e ragionevoli ch'essa nutre con riguardo ai controlli a alle cifre [8].

25. Spetta quindi allo Stato membro interessato dimostrare che sono senz'altro soddisfatti i presupposti per ottenere il finanziamento rifiutato dalla Commissione [9]. Lo Stato membro interessato, in altri termini, può confutare le conclusioni della Commissione soltanto poggiando sulla sua argomentazione intesa a dimostrare l'esistenza di un sistema di controllo affidabile ed operativo. Se lo Stato membro non riesce a dimostrare che le constatazioni della Commissione non sono corrette, allora è lecito sul fondamento delle medesime formulare seri dubbi sul fatto che sia stato introdotto un sistema di vigilanza e di controllo adeguato ed efficace [10].

26. Tale alleggerimento dell'onere della prova a favore della Commissione si spiega col fatto che lo Stato membro medesimo è maggiormente in grado di raccogliere e di verificare i dati necessari alla liquidazione dei conti FEAOG cosicché lo Stato membro ha l'obbligo di dimostrare nei dettagli ed integralmente che sono effettivamente posti in essere i controlli necessari, le sue cifre sono corrette e, se del caso, sono inesatte le asserzioni della Commissione [11].

27. Come risulta dalla giurisprudenza, la Commissione non deve fornire, ai fini di una plausibile descrizione delle irregolarità, prove complete. Tuttavia essa deve comunque presentare un complesso di fatti concludenti nella medesima direzione, da cui emergano dubbi seri e ragionevoli da essa nutriti con riguardo ai controlli. Tali fatti

7 — V., in particolare, sentenze 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione (Racc. pag. I-2321, punto 23); 6 marzo 2001, causa C-278/98, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-1501, punto 39), e 8 maggio 2003, causa C-349/97, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-3851 punto 46).

8 — V., in particolare, sentenze 10 novembre 1993, causa C-48/91, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-5611, punto 17); 21 gennaio 1999, causa C-54/95, Germania/Commissione (Racc. pag. I-35, punto 35); 22 aprile 1999, causa C-28/94, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-1973, punto 40); 6 marzo 2001, Paesi Bassi/Commissione (cit. nota 7, punto 40); 20 settembre 2001, causa C-263/98, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-6063, punto 36), e 8 maggio 2003, Spagna/Commissione (cit. nota 7, punto 47).

9 — V., in particolare, sentenze 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. 1749, punto 14); 10 novembre 1993, Paesi Bassi/Commissione (cit. nota 8, punto 16), e 20 settembre 2001, Belgio/Commissione (cit. nota 8, punto 36).

10 — V. sentenze 28 ottobre 1999, Italia/Commissione (cit. nota 6, punto 7), e 8 maggio 2003, Spagna/Commissione (cit. nota 7, punto 48).

11 — V., in particolare, sentenze 10 novembre 1993, Paesi Bassi/Commissione (cit. nota 8, punto 17); 21 gennaio 1999, Germania/Commissione (cit. nota 8, punto 35); 18 marzo 1999, causa C-59/97, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1683, punto 55); 6 marzo 2001, Paesi Bassi/Commissione (cit. nota 7, punto 41); 20 settembre 2001, Belgio/Commissione (cit. nota 8, punto 37); 24 gennaio 2002, causa C-118/99, Francia/Commissione (Racc. pag. I-747, punto 37), e 8 maggio 2003, Spagna/Commissione (cit. nota 7, punto 49).

devono presentare un concatenamento tale che sia plausibile trarne la conseguenza che si sono verificate irregolarità.

28. Pertanto, mentre la Commissione deve presentare fatti che segnalino una sistematica negligenza in occasione di controlli su misure finanziate dal FEAOG, lo Stato membro deve fornire la prova che le constatazioni della Commissione sono erronee.

29. Nel caso di specie la Commissione ha fondato la prova da cui emergono i seri e ragionevoli dubbi, da essa nutriti, sui fatti seguenti. In primo luogo risultava che erano stati respinti due carichi di frutta offerta nelle rispettive stagioni, laddove il secondo carico era stato respinto proprio nel momento in cui erano presenti i controllori della Commissione. In secondo luogo i rappresentanti delle autorità greche avevano comunicato durante il controllo sul posto ai controllori stessi che per la frutta ammaccata o alterata era ammessa una tolleranza rispettivamente del 5 % e dell'1 %.

30. Da tali fatti non consegue che i controlli intrapresi dallo Stato membro interessato non fossero sostanziali e completi. Non sussistono elementi che indichino un'irregolarità. In altre parole una prova sufficiente non può desumersi da singoli fatti che, pur considerati nel loro concatenamento, non rendono plausibile che sia sistematicamente mancato un controllo su misure finanziate dal FEAOG. In un caso siffatto lo Stato membro, concretamente il governo greco, non deve fornire la prova che le conclusioni della Commissione sono inesatte.

31. La Commissione non ha neppure motivato per quale ragione è a suo avviso altamente improbabile che fossero stati respinti soltanto due carichi. Essa non ha neppure presentato altri argomenti per la supposizione di irregolarità.

32. Pertanto la Commissione non ha adempiuto il suo obbligo di presentare una prova tale che ne risultino i dubbi seri e ragionevoli da essa nutriti con riguardo ai controlli e non ha quindi osservato le regole probatorie in vigore per la liquidazione delle spese del FEAOG.

33. Con il suo quarto motivo il governo greco agisce contro l'obbligo che gli incomberebbe di conservazione dei documenti di accompagnamento.

34. Dalla relazione di sintesi e dalla memoria della Commissione risulta che nella campagna 1997/1998 la maggior parte della aziende di trasformazione non ha conservato i documenti di accompagnamento. Secondo i servizi della Commissione, tale documento

migliora il controllo dei quantitativi di merce forniti. La Commissione fa valere che, alla luce dei dubbi sussistenti al riguardo, i documenti di accompagnamento avrebbero potuto essere un utile strumento per esaminare l'affidabilità dei controlli.

35. Tuttavia, la mera circostanza che un'azione determinata avrebbe potuto semplificare la valutazione dei controlli intrapresi non la rende obbligatoria. Un obbligo di conservazione dei documenti di accompagnamento non è stato espressamente imposto da alcuna disposizione nazionale o comunitaria. La Commissione non ha neppure citato alcuna disposizione comunitaria da cui sarebbe potuto derivare un obbligo implicito. La Commissione non può quindi far valere che i documenti di accompagnamento avrebbero dovuto essere conservati. Parimenti non poteva ricollegarsi all'inadempimento di tale supposto obbligo di conservazione alcuna conseguenza in ordine all'adeguatezza del controllo intrapreso.

36. La Commissione non è stata peraltro in grado di dimostrare che la conservazione dei documenti di accompagnamento sarebbe indispensabile per la verifica dei quantitativi indicati di frutta. Essa non chiarisce quale sia a suo parere il valore aggiunto di tali documenti di accompagnamento in confronto ai certificati di consegna che, sul fondamento dell'art. 10, n. 2, in combinato disposto con l'art. 18, n. 3, lett. d), del regolamento n. 1169/97, vanno rilasciati menzionando tra l'altro il peso lordo e il peso netto delle partite indicate.

37. Ritengo quindi fondato tale motivo del governo greco.

38. Secondo la relazione di sintesi viene escluso il 2 % delle domande di finanziamento comunitario poiché il governo greco avrebbe mancato di effettuare i controlli. Poiché un inadempimento siffatto non sussiste per due punti, la decisione 2002/881 va dichiarata nulla nella parte in cui il 2 % delle domande per gli esercizi 1997-1999 viene escluso dal finanziamento comunitario, dato che la motivazione è insufficiente.

V — Pagamento dei premi per i bovini

A — *Fatti e procedimento precontenzioso*

39. Nel corso di una visita in Grecia dal 10 al 14 aprile 2000, la Commissione constatava le seguenti gravi irregolarità con riguardo alla gestione ed al controllo del pagamento di premi per i bovini:

— le autorità dipartimentali non erano sufficientemente informate sulle modi-

fiche delle disposizioni di attuazione del sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC);

— la banca dati non era completa né operativa [12];

— i registri delle mandrie bovine erano insufficienti;

— una gran parte dei giovani capi non erano contrassegnati e le nascite non erano iscritte nei registri;

— non erano stati rilasciati i passaporti per i bovini.

40. In occasione di un secondo controllo da parte dei servizi della Commissione si constatano ancora le seguenti irregolarità:

— il medesimo funzionario che ha controllato sotto il profilo amministrativo la domanda di aiuto ha proceduto alla selezione dei richiedenti da verificare sul posto e ha successivamente condotto egli stesso tale verifica;

— insufficiente collaborazione tra i diversi servizi;

— nessun controllo del settore cooperativo;

— non è stata condotta un'analisi sufficiente del rischio;

— i dati statistici sui controlli e sulle sanzioni non erano corretti e sussistevano divergenze quanto alle cifre fornite nelle prefetture visitate.

41. Il governo greco chiede l'annullamento della decisione 2002/881 nella parte in cui un importo di EUR 11 352 868 viene escluso dal finanziamento a carico del Fondo. Il suddetto importo corrisponde ad una rettifica forfettaria del 10 % delle somme richieste per i premi per le vacche da latte, il premio speciale per i bovini maschi ed il premio per l'ampliamento per gli esercizi 1998 e 1999. Dalla relazione di sintesi emerge che la

12 — I controlli elettronici incrociati dei numeri di identificazione dei bovini non hanno avuto luogo.

Commissione ha imposto tale rettifica per aver constatato un gran numero di irregolarità quanto alla gestione e al controllo del pagamento dei premi per i bovini. Le censure del governo greco relative alla rettifica forfettaria del 10 % si dividono in tre parti.

Argomenti relativi alla prima parte

42. La Repubblica ellenica avanza essenzialmente i seguenti argomenti. In primo luogo il governo greco elenca le diverse misure da esso adottate per far conoscere agli interessati le disposizioni di attuazione. Vero è, in secondo luogo, che la banca dati non è stata messa in funzione per cui i controlli incrociati elettronici dei numeri di identificazione dei bovini non hanno avuto luogo, ma i registri aziendali compilati a mano contenevano le indicazioni necessarie alla registrazione di bovini nella banca dati. Tali registri sono conformi alla direttiva 92/102/CEE [13]. In terzo luogo la percentuale di giovani capi non contrassegnati non raggiungeva neppure il 5 %. Da ultimo è vero che i passaporti erano rilasciati manualmente ma si riferivano a documenti ufficiali contenenti tutte le informazioni, come prescritto dal regolamento (CE) n. 2629/97 [14].

43. A tali argomenti il governo greco aggiunge ancora che certo i regolamenti comunitari impongono l'istituzione del SIGC e del sistema di identificazione e registrazione anteriormente al 1° gennaio 1997, ma ciò non impedisce che l'effettiva attuazione, il completo sviluppo ed il relativo funzionamento, con decorrenza immediata a livello nazionale, sono ostacolati dalla particolare situazione in Grecia, cioè dal fatto che il paese è in prevalenza montagnoso e che gli agricoltori abitano lontano dalle città, ragion per cui la formazione e l'istruzione degli allevatori di bestiame all'uso dei procedimenti del SIGC richiedono più tempo.

B — *Valutazione*

44. Gli argomenti del governo greco non mi hanno convinto.

13 — Direttiva del Consiglio 27 novembre 1992 relativa alla registrazione e all'identificazione degli animali (GU L 355, pagg. 32-36).

14 — Regolamento della Commissione 29 dicembre 1997, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio per quanto riguarda i marchi auricolari, il registro delle aziende e i passaporti previsti dal sistema di identificazione e di registrazione dei bovini (GU L 354, pagg. 19-22).

45. Come la Commissione ha giustamente rilevato nella sua memoria, le circolari con le istruzioni dettagliate riferentisi alla modifica nell'ambito dei procedimenti di controllo da osservare sono state inviate ai controllori solo da due a quattro mesi dopo l'entrata in vigore dei regolamenti. Il rilievo del governo greco secondo cui le informazioni necessarie sono state fornite ai controllori mi sembra non plausibile e non rappresenta neppure una garanzia che i controlli siano stati effettivamente intrapresi in conformità dei nuovi regolamenti.

Argomento con riguardo alla seconda parte

46. Il governo greco non ha neppure soddisfatto gli obblighi derivanti dal regolamento (CE) n. 820/97 [15]. Come la Commissione ha posto in evidenza, la banca dati non era stata posta in funzione e la normativa sulla registrazione dei bovini non si conformava al regolamento n. 820/97. Del pari i registri per i bovini e i passaporti emessi non rispondevano ai requisiti prescritti. Parimenti tutti i capi di bestiame non avevano il marchio auricolare entro 20 giorni dalla nascita.

47. La normativa derivante tra l'altro dal regolamento n. 820/97 va rispettata. Le disposizioni del regolamento n. 820/97 vanno interpretate ed osservate rigorosamente. Tali disposizioni hanno per scopo, tra l'altro, di migliorare la rintracciabilità degli animali cosicché, al manifestarsi di malattie, possa meglio tutelarsi la salute delle persone e degli animali. Pertanto, la mancata osservanza delle disposizioni medesime non può trovare giustificazione alcuna in eventuali altre misure che pure siano state adottate. Sulla base di tali considerazioni gli argomenti del governo greco vanno respinti.

48. Il governo greco avanza essenzialmente i seguenti argomenti. In primo luogo fa valere che i controlli amministrativi e l'analisi del rischio sono stati condotti da controllori diversi da quelli in loco. In secondo luogo è ben vero che lo scambio delle relazioni di controllo tra le direzioni per lo sviluppo agricolo e le direzioni veterinarie non è stato possibile sino al 1999, però esso funziona meglio dal 2000. Inoltre i vari servizi avrebbero emanato insieme una circolare. In terzo luogo non è neppure mancata la vigilanza. Invero le domande di aiuto sono state affidate alle associazioni delle cooperative agricole, ma sempre sotto la vigilanza ed il controllo rigorosi delle unità dipartimentali responsabili per gli interventi ed i sussidi. In quarto luogo la Repubblica ellenica riconosce che l'analisi del rischio non è stata informatizzata, tuttavia l'analisi eseguita

15 — Regolamento del Consiglio 21 aprile 1997, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine (GU L 117, pagg. 1-8).

manualmente era conforme ai criteri esposti nel regolamento (CEE) n. 3887/92 [16] e alla legislazione nazionale. Durante la fase orale il governo greco ha posto in evidenza che certo sussistevano problemi tecnici con riguardo ai dati statistici, ma che le cifre globali sarebbero corrette.

C — *Valutazione*

49. A mio parere gli argomenti avanzati dal governo greco non possono essere accolti.

50. Risulta chiaramente dalla relazioni dei servizi della Commissione che, per carenza di personale, nei nomen Thessaloniki e Larissa, una sola persona aveva diversi incarichi per l'espletamento del controllo. Il governo greco non ha fatto valere il contrario né fornito prove da cui risulterebbe il contrario.

51. Anche per quanto riguarda la collaborazione tra i diversi servizi manca una prova siffatta. La circostanza che i servizi abbiano emanato una circolare non è in quanto tale una garanzia che gli stessi collaborino a sufficienza. Essa vale tanto meno in quanto lo stesso governo greco ha affermato che, sino al 1999, non è stato possibile lo scambio di relazioni di controllo tra i servizi. Peraltro il governo greco non ha prodotto alcuna prova che la vigilanza sulle associazioni delle cooperative agricole viene effettivamente svolta. Come ha rilevato la Commissione nelle sue memorie, l'organo greco che è in ultima istanza responsabile nei confronti del FEAOG e ha l'obbligo di controllare e di verificare tutti i dati relativi alle domande non ha potuto fornire alcun elemento da cui risulti che queste ultime vengano controllate.

52. Le autorità greche hanno confermato che le analisi del rischio erano condotte in modo carente. La Commissione ha concluso nella sua memoria che lo si sarebbe potuto impedire effettivamente svolgendo in loco il 100 % dei controlli sulle domande di aiuto. Orbene, poiché nel 1998 ne sono stati effettuati soltanto una percentuale del 65 % e nel 1999 una percentuale del 75 %, va constatato che il governo greco non è stato in grado di impedire la suddetta carenza.

53. Al pari della Commissione, sono del parere che l'affermazione del governo greco con riguardo ai dati statistici non corretti è difficile da afferrare. Il governo greco non chiarisce in effetti su un piano generale come abbia controllato, verificato e filtrato gli errori nei dati statistici. L'assenza di cifre attendibili con riguardo al controllo porta con sé un grave rischio di danno per il commercio comunitario.

16 — Regolamento della Commissione 23 dicembre 1992, recante modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari (GU L 391, pagg. 36-45).

54. Date le precedenti considerazioni si deve constatare che gli argomenti avanzati dal governo greco non possono venire accolti.

Argomenti relativi alla terza parte

55. Il governo greco avanza sostanzialmente i seguenti argomenti. Esso addebita alla Commissione di non avere ripreso nella sua valutazione gli orientamenti derivanti dal documento 23 dicembre 1997, n. VI/5330/97. La Commissione potrebbe effettuare una rettifica forfettaria solo qualora uno Stato membro nell'applicare la normativa comunitaria commetta un inadempimento rilevante e qualora a causa di ciò il FEAOG si trovasse esposto ad un rischio reale di perdita finanziaria. Un'interpretazione siffatta viene corroborata dal tenore letterale dell'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento (CEE) n. 729/70 [17], come modificato dal regolamento (CE) n. 1287/95 [18], secondo quanto afferma il governo greco.

56. In subordine, il governo greco fa valere che il tasso della rettifica finanziaria non è proporzionale alla gravità delle carenze accertate. Il governo greco è del parere che le censure della Commissione si riferiscano soltanto ai controlli integrativi quali descritti nel documento n. VI/5330/97. Anche qualora non si fosse proceduto integralmente ai controlli essenziali, non è giustificata una rettifica del 10 % o del 5 % se in occasione delle verifiche sul posto da parte della Commissione non si è constatato alcun elemento secondo cui il Fondo avrebbe corso un considerevole rischio di danno di portata generale. Pertanto le rettifiche intraprese vanno dichiarate nulle oppure ridotte sino al 2 %.

D — *Valutazione*

57. Gli orientamenti in materia di rettifiche forfettarie sono stabiliti nel documento n. VI/5330/97. Il tasso di rettifica applicato dipende dall'importanza degli inadempimenti accertati in occasione dei controlli. La Commissione distingue due tipi di controlli:

— i controlli essenziali sono i controlli fisici ed amministrativi che sono indispensabili per verificare gli elementi essenziali, in particolare l'esistenza dell'oggetto della richiesta, la quantità o il numero, i requisiti relativi alla qualità come tra l'altro il rispetto dei termini, le condizioni per la raccolta, i periodi di detenzione ecc. Essi sono condotti sul posto e si svolgono attraverso il controllo di dati oggettivi come il catasto dei terreni.

17 — Regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pagg. 13-18).

18 — Regolamento del Consiglio 22 maggio 1995, che modifica il regolamento (CEE) n. 729/70 relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 125, pagg. 1-4).

— I controlli integrativi consistono in misure amministrative indispensabili per il corretto trattamento delle domande, ad esempio il rispetto dei termini di presentazione di queste ultime, la verifica che una domanda non venga presentata due volte per lo stesso oggetto, l'analisi del rischio, l'applicazione di sanzioni e un controllo adeguato del rispetto delle procedure.

58. Conformemente al documento n. VI/5330/97, la Commissione applica i seguenti tassi di rettifica forfettaria: se uno o più controlli essenziali vengono omessi o condotti in modo così carente o sporadico che sulla loro base non si può valutare il seguito dato ad una domanda o impedire un'irregolarità, è giustificata la rettifica del 10%, dato che si può ragionevolmente presumere che fosse considerevole il rischio di danno generalizzato del Fondo. Se vengono svolti tutti i controlli essenziali, ma il numero, la frequenza e l'intensità non erano conformi alle disposizioni, è giustificata una rettifica del 5 % dato che si può ragionevolmente presumere che non offrano garanzie complete per la regolarità delle domande e che esistesse un considerevole rischio per il Fondo. Se lo Stato membro ha effettuato i controlli essenziali in maniera adeguata, ma ha completamente omesso uno o più controlli integrativi, è giustificata una rettifica del 2 % poiché esisteva per il Fondo un certo rischio di danno e la violazione era di carattere meno grave.

59. Dai punti 39 e seguenti emerge, in primo luogo, che il governo greco non ha effettuato o ha effettuato in modo carente tanto i controlli essenziali quanto i controlli integrativi. In secondo luogo, esso non ha potuto dimostrare che le valutazioni della Commissione non sono corrette o che sussisteva un adeguato ed efficace sistema di vigilanza e di controllo. In terzo luogo, il governo greco non ha dimostrato che le irregolarità accertate non avessero avuto alcuna conseguenza o avessero avuto solo conseguenze ridotte sul bilancio comunitario. Sono del parere che la Commissione ha applicato il diritto in modo non errato facendo valere una rettifica del 10 % per gli aiuti concessi nel settore bovino.

60. Propongo quindi di rigettare la domanda del governo greco.

VI — La rettifica relativa ai premi per gli ovini e i caprini

A — *Fatti e procedimento precontenzioso*

61. Nel corso di una visita in Grecia dal 10 al 14 aprile 2000 la Commissione constatava le

seguenti irregolarità quanto alla normativa per gli ovini e i caprini:

— mancanza di un sistema permanente di registrazione per i movimenti del bestiame ovino e caprino;

— le statistiche sui controlli non erano corrette ed erano diverse dalle cifre fornite nelle varie prefetture;

— ritardi nell'elaborazione dei dati;

— non era stata svolta alcuna analisi del rischio;

— il luogo di detenzione degli animali non era adeguatamente comunicato;

— le perdite degli animali interessati non erano comunicate alle competenti autorità.

62. Già nel 1997 e nel 1998 i servizi della Commissione avevano accertato carenze in merito alla normativa sugli ovini e i caprini. In seguito a tali fatti furono inviati ispettori nell'aprile 2000 a Thessaloniki e Larissa. Nell'aprile 2001 vennero effettuate visite a Kozani ed infine furono visitate Rodopi e Drama. In occasione di tali controlli in loco gli ispettori non riscontrarono alcun miglioramento per quanto riguarda gli inadempimenti precedentemente constatati.

63. Il governo greco chiede l'annullamento della decisione 2002/881 nella parte in cui un importo di EUR 22 969 271,00 viene escluso dal finanziamento a carico del Fondo. Il suddetto importo corrisponde ad una rettifica forfettaria del 5 % delle somme richieste per i premi per ovini e caprini (in regioni montagnose o arretrate) per gli esercizi 1998 e 1999. Dalla relazione di sintesi emerge che la Commissione ha proceduto a tali rettifiche per il fatto che ha constatato numerose irregolarità con riguardo alla normativa sugli ovini e sui caprini [19].

Argomenti

64. Il governo greco avanza sostanzialmente i seguenti argomenti. Esso contesta in primo

19 — Regolamento (CE) del Consiglio 17 dicembre 2003, n. 21/2004, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione degli animali delle specie ovina e caprina e che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003 e le direttive 92/102/CEE e 64/432/CEE (GU L 5, pagg. 8-17).

luogo l'addebito della Commissione secondo cui non era constatabile alcun miglioramento con riguardo alla gestione e al controllo. Esso enumera una serie di misure adottate per migliorare la situazione esistente [20]. In secondo luogo il governo greco rileva che i controllori greci sono molti sperimentati e specializzati e non accetta la formulazione di alcun dubbio relativo al livello qualitativo del conteggio degli animali. In terzo luogo il governo greco fa valere che la vigilanza sulle divisioni per lo sviluppo agricolo va ritenuta sufficiente.

B — *Valutazione*

65. A mio avviso gli argomenti avanzati dal governo greco in materia di rifiuto di determinate spese nell'ambito dei premi per ovini e caprini non vanno accolti.

66. Come risulta dal controricorso della Commissione — cui la ricorrente non controbatte nella replica —, il sistema di registrazione permanente dei movimenti del bestiame non era comunque operativo dal 1995 al 1997. Ciò è in contrasto con l'art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2700/93 [21]. Dalla relazione di sintesi emerge che il conteggio degli animali si è svolto in maniera irregolare. Ritengo il mero riferimento da parte del governo greco alle buone qualificazioni dei controllori greci non convincente quale prova del fatto che il conteggio degli animali si è svolto con regolarità.

67. Inoltre, l'elaborazione dei dati era ritardata, non si procedeva ad una sufficiente analisi del rischio, il luogo di detenzione degli animali non era comunicato in modo appropriato e le competenti autorità non erano messe al corrente delle perdite tra gli animali in questione. La molteplicità degli argomenti o delle giustificazioni cui sovente ricorre il governo greco in merito ad eventuali miglioramenti al riguardo non ne rafforza l'argomentazione, ben al contrario. Le carenze accertate non sono eliminate da tali miglioramenti né, tanto meno, dall'argomento del governo greco secondo cui l'attuazione viene aggravata dalla particolare situazione in Grecia, cioè dal fatto che codesto paese è prevalentemente montagnoso e che gli agricoltori vivono lontano dalle città.

68. Sulla base di tali considerazioni, gli argomenti del governo greco vanno a mio avviso respinti.

20 — In primo luogo, esso ha informato gli allevatori del fatto che avevano l'obbligo di tenere disponibile un registro aziendale nonché dei requisiti che doveva soddisfare un registro siffatto. In secondo luogo, è stato elaborato un progetto di legge diretto ad infliggere sanzioni agli allevatori ovini e caprini che non contrassegnano i loro animali. Inoltre, le autorità greche hanno iniziato a mettere in funzione un nuovo modello di marchio auricolare, in cui in futuro dovrà figurare il numero di registrazione di ogni animale nato.

21 — Regolamento (CE) della Commissione 30 settembre 1993, n. 2700, che stabilisce le modalità di applicazione del premio ai produttori di carni ovine e caprine (GU L 245, pag. 99-102).

VII — Conclusione

69. Nella presente causa sono pervenuto alla conclusione che occorre dare ragione alla ricorrente solo su un punto. Poiché il ricorso va respinto nei rimanenti punti, la ricorrente va condannata alle spese.

70. Alla luce di tutto quanto precede, propongo alla Corte di:

1) annullare la decisione della Commissione 5 novembre 2002, 2002/881/CE, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo di orientamento e di garanzia agricola (FEAOG), sezione «garanzia», nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario il 2 % delle domande di aiuti per il settore ortofrutticolo, da parte della Repubblica ellenica, a causa di controlli insufficienti in occasione della distribuzione di determinati agrumi;

2) respingere per il resto il ricorso;

3) condannare la ricorrente alle spese.