CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS

presentate il 12 luglio 2001 [1]

Indice

Introduzione I-3010

Contesto normativo I-3011

Disposizioni regolamentari I-3011

Gli orientamenti della Commissione I-3013

Aiuti nel settore dei seminativi I-3014

Disposizioni regolamentari I-3014

Sintesi degli argomenti I-3016

Analisi I-3018

Aiuti per il ritiro dalla produzione di superfici agricole I-3020

Disposizioni regolamentari I-3020

Sintesi degli argomenti I-3021

Analisi I-3023

Premi speciali per la carne bovina e premi per le vacche nutrici I-3024

Disposizioni regolamentari I-3024

Sintesi degli argomenti I-3025

Analisi I-3027

Prelievo supplementare dovuto dai produttori o dagli acquirenti di latte di vacca I-3028

Disposizioni regolamentari I-3028

La domanda del ricorrente I-3029

a) Il prelievo supplementare I-3030

— Sintesi degli argomenti I-3030

— Analisi I-3030

1 — Lingua originale: il tedesco.

b) Interessi sul prelievo supplementare I-3032
— Sintesi degli argomenti I-3032
— Analisi I-3033
Aiuto alla produzione di olio d'oliva I-3034
Disposizioni regolamentari I-3034
Sintesi degli argomenti I-3038
Analisi I-3039
a) Primo gruppo di argomenti I-3039
b) Secondo gruppo di argomenti I-3042
Vino I-3043
Disposizioni regolamentari I-3043
Sintesi degli argomenti I-3043
Analisi I-3044
Lino tessile e canapa I-3045
Disposizioni regolamentari I-3045
Sintesi ed esame degli argomenti I-3046
Pagamenti tardivi in vari settori I-3048
Osservazioni finali I-3049
Conclusione I-3050

1. Con il presente ricorso, il Regno di Spagna chiede l'annullamento parziale della decisione della Commissione 3 febbraio 1999, 99/186/CE, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «Garanzia» [2] e della 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» [3]. Il ricorso del Regno di Spagna concerne il rifiuto di rimborsare la somma complessiva di ESP 16 015 560 464.

2 — GU 1999, L 61, pag. 34.

3 — GU 1999, L 61, pag. 37.

Introduzione

2. Dall'art. 1 e dall'allegato alla decisione 1999/187 risulta che le spese che il ricorrente intendeva porre a carico della sezione «Garanzia» del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (in prosieguo: il «Fondo») relative alla liquidazione dei conti dell'esercizio 1995, ammontavano a ESP 858 256 394 837. Di tale somma, la Commissione ha riconosciuto che ESP 833 321 278 217 dovevano essere poste a carico del Fondo, lasciando a carico del ricorrente la somma di ESP 24 935 116 620. Secondo il ricorrente, tale somma comprende numerose voci che la Commissione avrebbe dovuto riconoscere come imputabili al Fondo:

— ESP 1 471 398 749 versate a titolo di aiuto compensativo nel settore dei seminativi

— ESP 215 011 390 versate a titolo di aiuto compensativo per il ritiro dalla produzione di terreni

— ESP 1 393 983 000 versate a titolo premi speciali per carni bovine e premi per le vacche nutrici

— ESP 4 484 785 615 versate in relazione al prelievo supplementare dovuto dai produttori o dagli acquirenti di latte vaccino

— ESP 4 317 179 696 versate a titolo di aiuti alla produzione di olio d'oliva

— ESP 730 638 679 versate in relazione al vino

— ESP 42 616 276 versate a titolo di aiuti per il lino tessile e la canapa

— ESP 3 362 203 596 versate in relazione a pagamenti tardivi in vari settori.

3. In occasione di discussioni bilaterali intervenute prima dell'adozione della decisione 99/187, il ricorrente è stato informato delle rettifiche che la Commissione intendeva effettuare ai conti da lui presentati. I motivi alla base delle rettifiche imposte sono esposti nella relazione di sintesi n. VI/6462/98 del 12 gennaio 1998, relativa ai risultati dei controlli per la liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia, per l'esercizio 1995 (in prosieguo: la «relazione di sintesi»), estratti della quale sono allegati al controricorso della Commissione.

4. Con la decisione 99/186/CE, la Commissione ha escluso dal finanziamento a carico del Fondo determinate spese degli Stati membri. Per quanto riguarda la Spagna, la Commissione ha escluso ESP 5 754 750 215, relative alla liquidazione dei conti per l'esercizio finanziario 1996, corrispondenti all'aiuto alla produzione concesso nel settore dell'olio d'oliva. Il ricorrente contesta la legittimità di tale esclusione.

5. Prima di esaminare in successione le domande e gli argomenti dettagliati del governo spagnolo in relazione agli otto settori in esame, può essere utile esporre gli aspetti salienti del contesto normativo che disciplina il finanziamento della Politica Agricola Comune e la liquidazione dei conti del Fondo.

Contesto normativo

Disposizioni regolamentari

6. Le regole di base del finanziamento della Politica agricola comune sono stabilite dal regolamento n. 729/70 [4] che stabilisce che il fondo finanzia misure comuni decise al fine di realizzare gli obiettivi definiti dall'art. 39, n. 1, lett. a), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 33, n. 1, lett. a), CE], comprese le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi [5] e gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli [6], rispettivamente concesse o intrapresi conformemente alle norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

7. L'art. 5 del regolamento n. 729/70 disciplina la liquidazione dei conti trasmessi dagli organismi nazionali che sono abilitati ad effettuare spese relativamente a tali attività («organismi pagatori»). Il n. 2, lett. c), di tale disposizione, così come modificato dal regolamento n. 1287/95 [7], attribuisce espressamente alla Commissione il potere di non ammettere al finanziamento comunitario spese non effettuate in conformità alle norme comunitarie. Tali spese possono essere escluse dalla Commissione in occasione delle decisioni annuali sulla liquidazione dei conti — decisioni che la Commissione adotta entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio considerato [8] — oppure per mezzo di «de-

4 — Regolamento (CE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), modificato più volte, da ultimo dal regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 1995, n. 1287/95 (GU L 125, pag. 1). Il regolamento n. 729/70 è stato sostituito, con effetto per le spese eseguite a partire dal 1° gennaio 2000, dal regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1258, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 160, pag. 103).

5 — Art. 2, n. 1.

6 — Art. 3, n. 1.

7 — Regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 1995, n. 1287, che modifica il regolamento (CEE) n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 125, pag. 1). Ai sensi dell'art. 2, n. 2, le modifiche apportate da detto regolamento all'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70 si applicano alle spese dichiarate per un esercizio successivo all'esercizio iniziato il 16 ottobre 1992.

8 — Art. 5, n. 2, lett. b), del regolamento n. 729/70 così come modificato. L'esercizio del Fondo va dal 16 ottobre al 15 ottobre dell'anno seguente.

cisioni di conformità» separate che riguardano importi specifici in relazione ad uno o più esercizi [9]. La Commissione valuta l'entità degli importi da escludere tenendo conto della gravità dell'inosservanza accertata e, in particolare, della natura e della gravità dell'infrazione nonché del danno finanziario subito dalla Comunità.

8. L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per accertare la corretta esecuzione delle operazioni finanziate dal Fondo, per prevenire le irregolarità e recuperare le somme perse a seguito di queste ultime. Nella maggior parte dei settori agricoli, provvedimenti comunitari specifici stabiliscono in dettaglio quali misure devono essere adottate dagli Stati membri al fine di adempiere ai loro obblighi generali derivanti dall'art. 8, n. 1. In tale contesto, riveste una particolare importanza il regolamento n. 3508/92 [10] che istituisce un Sistema Integrato di Gestione e Controllo (in prosieguo: il «SIGC»). Tale sistema, che trova applicazione in vari settori agricoli, impone agli Stati membri di procedere a controlli amministrativi, a controlli in loco e, se del caso, a verifiche mediante telerilevamento aereo o satellitare [11]. Tuttavia, anche nel caso in cui né il regolamento n. 3508/92 né norme comunitarie più specifiche richiedano espressamente l'adozione di particolari misure di controllo, l'art. 8, n. 1 — che costituisce un'espressione degli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 5 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 10 CE) [12] — impone agli Stati membri l'obbligo generale di prendere le misure necessarie per assicurarsi dell'effettività e della regolarità delle operazioni finanziate dal Fondo, di prevenire e perseguire le irregolarità e di recuperare le somme perdute a seguito di irregolarità o di negligenze [13].

9. Ai sensi dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70 «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». Secondo la giurisprudenza della Corte, il regolamento n. 729/70 permette quindi alla Commissione di «porre a carico del FEAOG solamente gli importi corrisposti in conformità alle norme emanate per i vari settori dell'agricoltura, lasciando a carico degli Stati membri qualsiasi altro importo» [14]. Nel caso in cui uno Stato membro, in violazione dell'art. 8, n. 1, del regola-

9 — Art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70, così come modificato.

10 — Regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1992, n. 3508, che istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo di taluni regimi di aiuti comunitari (GU L 355, pag. 1).

11 — V., in particolare, l'art. 7 del regolamento.

12 — Sentenza 1° ottobre 1998, causa C-209/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-5655, punto 43).

13 — V. sentenza 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione (Racc. pag. I-2321, punti 16 e 17).

14 — Sentenza 7 febbraio 1979, causa 11/76, Regno dei Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. 245, punti 8 e 9) e, più recentemente, sentenza 6 marzo 2001, causa C-278/98, Regno dei Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-1501, punto 38).

mento o di disposizioni più specifiche, non abbia adottato le misure necessarie per accertare se le operazioni finanziate dal Fondo siano reali e regolari, la Commissione può rifiutare di imputare al Fondo, totalmente o in parte, le spese effettuate in relazione a tali operazioni [15].

10. Ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 729/70, la Commissione può adottare una serie di misure per verificare ed integrare le informazioni ed i documenti forniti dalle autorità degli Stati membri. Ad esempio, essa può compiere verifiche in loco e ha accesso ai libri contabili e a tutti gli altri documenti inerenti alle spese finanziate dal Fondo e può effettuare od organizzare con gli Stati membri verifiche e indagini.

Gli orientamenti della Commissione

11. Nel 1993, la Commissione ha adottato orientamenti per il calcolo degli aggiustamenti finanziari, o rettifiche, che essa applica nel caso in cui uno Stato membro non si sia conformato alla prescrizione generale di cui all'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, o a disposizioni più specifiche, come quelle stabilite dal regolamento n. 3508/92. Tali orientamenti, che sono esposti in un documento noto come il rapporto del gruppo Belle [16], si basano sul principio fondamentale secondo cui ogni rettifica finanziaria deve basarsi su un'inosservanza, da parte dello Stato membro, delle norme comunitarie tale da incidere sulla spesa comunitaria. La scelta della percentuale di rettifica da applicare risulta da una valutazione del rischio. Quando è possibile, la Commissione calcola le riduzioni estrapolandole da un campione di ispezioni affidabile. Quando le informazioni disponibili non sono sufficienti per permettere un procedimento di estrapolazione, la Commissione applica riduzioni forfettarie stabilite in proporzione alla gravità dell'inosservanza dello Stato membro e del grado di rischio finanziario posto a carico del Fondo. Esistono tre categorie di riduzioni forfettarie: una riduzione del 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 stato alto»; una riduzione del 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 stato significativo»; una riduzione del 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

15 — Sentenza 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. 1749, punto 13); sentenza 1° ottobre 1998, causa C-238/96, Irlanda/Commissione (Racc. pag. I-5801, punto 36).

16 — Doc. n. VI/216/93 del 3 giugno 1993.

che il rischio di perdite per il FEAOG sia stato di portata minore» [17].

12. Gli orientamenti della Commissione sono stati modificati nel 1997 [18]. Se da una parte i nuovi orientamenti sono retti dagli stessi principi di base, la definizione dei casi in cui vengono applicate le riduzioni del 2%, del 5% e del 10% è stata precisata, e gli orientamenti prevedono ora esplicitamente una percentuale di riduzione del 25% qualora il sistema di controllo di uno Stato membro sia del tutto inesistente o gravemente carente.

13. I criteri per l'applicazione delle rettifiche forfettarie stabiliti dagli orientamenti della Commissione sono stati esaminati dalla Corte di giustizia in numerose occasioni. Risulta chiaramente da tale giurisprudenza che la Corte ritiene validi detti criteri, e risulta inoltre che la Commissione non può scostarsi dagli orientamenti in un caso specifico, a meno che, forse, non riesca a dimostrare che tale scostamento sia giustificato dalle circostanze particolari del caso di specie [19].

17 — Così come risulta dalla versione francese del rapporto del gruppo Belle nella sentenza 18 maggio 2000, causa C-242/97, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-3421, punto 21).

18 — Documento n. VI/5330/97 del 23 dicembre 1997.

19 — V. sentenze 29 gennaio 1998, causa C-61/95, Repubblica ellenica/Commissione (Racc. pag. I-207, punto 21); 1° ottobre 1998, causa C-242/96, Italia/Commissione (Racc. pag. I-5863, punti 43, 44 e 66), e Repubblica ellenica/Commissione (citata alla nota 17), punti 19-21, 113, 120 e 121. V., inoltre, le conclusioni dell'avvocato generale Fennelly per la sentenza 4 luglio 1996, causa C-50/94, Repubblica ellenica/Commissione (Racc. pag. I-3331), paragrafi 39-42, e le conclusioni del 6 marzo 2001 dell'avvocato generale Geelhoed per la sentenza 13 settembre 2001, causa C-375/99, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-5983), paragrafi 17-25.

Aiuti nel settore dei seminativi

Disposizioni regolamentari

14. Il regolamento n. 3887/92 [20], che fissa modalità di applicazione del SIGC, stabilisce i criteri e le procedure tecniche per i controlli amministrativi e in loco che devono essere effettuati dagli Stati membri in relazione agli aiuti «per animale» e «per superficie». L'art. 6 del regolamento dispone quanto segue:

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

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

20 — Regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3887, recante modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari (GU L 391, pag. 36).

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

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

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

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

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

— dell'importo dell'aiuto;

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

— dell'evoluzione in rapporto all'anno precedente;

— delle constatazioni fatte nei controlli degli anni precedenti;

— di altri parametri definiti dagli Stati membri.

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

Almeno il 50% dei controlli minimi degli animali si effettua durante il periodo di detenzione previsto. Sono ammessi controlli al di fuori di tale periodo solo nel caso in cui sia disponibile il registro di cui

all'articolo 4 della direttiva 92/102/CEE del Consiglio [21].

(...)».

15. L'art. 12 del regolamento n. 3887/92 dispone:

«Ciascuna visita di controllo dev'essere oggetto di un rapporto, in cui figurano, in particolare, i motivi della visita, le persone presenti, il numero delle parcelle visitate e di quelle misurate, le tecniche di misurazione utilizzate, il numero e la specie degli animali constatati in loco nonché, eventualmente, il numero d'identificazione e i motivi che hanno giustificato il rigetto, totale o parziale, o l'accettazione della domanda.

L'imprenditore o che ne fa le veci ha la facoltà di sottoscrivere il verbale, attestando eventualmente la propria presenza al momento del controllo o indicando le sue osservazioni».

21 — Direttiva del Consiglio 27 novembre 1992, 92/102/CEE, relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali (GU L 355, pag. 32).

Sintesi degli argomenti

16. Il governo spagnolo chiede l'annullamento della decisione 99/187 nella parte in cui essa ha escluso dal finanziamento a carico del Fondo l'importo di ESP 1 471 398 749. Tale somma corrisponde ad una riduzione forfettaria del 5% per l'aiuto pagato dalla regione autonoma dell'Aragona in relazione ai seminativi. Risulta dalla relazione di sintesi che la Commissione ha imposto tale rettifica perché, «mentre in Andalusia la situazione era soddisfacente, i controlli svolti in Aragona in relazione al raccolto del 1994, e che riguardavano solo la qualità dei controlli in loco, avevano rivelato seri problemi». In particolare, la Commissione riteneva che l'applicazione del SIGC in Aragona non fosse corretta sotto quattro aspetti. Prima di tutto, la maggior parte delle aziende selezionate per svolgere i controlli in loco si trovavano in aree in cui i registri catastali erano stati aggiornati recentemente e dove il rischio di frode risultava, quindi, inferiore rispetto a quello esistente nelle aree in cui i registri erano vecchi e/o incompleti. Di conseguenza, il procedimento di selezione non era basato su un'analisi dei rischi, così come previsto dall'art. 6, n. 4, del regolamento n. 3887/92, né era rappresentativo ai sensi di tale disposizione. In secondo luogo, in violazione dell'art. 6, n. 5, del regolamento n. 3887/92, i controlli in loco effettuati non comprendevano l'insieme delle parcelle agricole oggetto di una domanda di aiuto, e ciò era avvenuto anche laddove visite di controllo di alcune parcelle avevano rivelato irregolarità. In terzo luogo, le autorità non avevano redatto rapporti di ispezione nei casi in cui non era stata riscontrata alcuna irregolarità. Tale pratica contra-

stava con l'art. 12 del regolamento n. 3887/92. Infine, una visita effettuata da ispettori della Commissione aveva riscontrato irregolarità in 2 aziende sulle 12 che erano state precedentemente controllate dalle autorità dell'Aragona, sollevando dubbi sulla qualità generale dei controlli in loco.

17. Il governo spagnolo ritiene che tali ragioni non siano fondate. Innanzi tutto, l'art. 6, n. 4, stabilisce, nella versione linguistica spagnola, che la determinazione delle domande oggetto di controlli in loco viene fatta *in particolare* («principalmente») sulla base di un'analisi dei rischi e tenendo conto di un fattore di rappresentatività, e permette esplicitamente di tener conto di «altri parametri definiti dagli Stati membri». La determinazione effettuata in Aragona, che aveva tenuto conto del numero delle domande e dell'ammontare degli aiuti concessi, così come di considerazioni pratiche relative alla maggior facilità ed efficacia dei controlli effettuati in aree con registri catastali aggiornati, era pertanto conforme all'art. 6, n. 4 del regolamento. In ogni caso, il governo spagnolo ritiene che il rischio di irregolarità non sia maggiore nelle aree con registri catastali vecchi o incompleti. Inoltre, nel 32% dei comuni («terminos municipales») scelti per i controlli in loco i registri catastali erano anteriori al 1960; la tesi della Commissione sarebbe anche per questo motivo infondata. In secondo luogo, se è vero che gli ispettori in Aragona non avevano sistematicamente redatto singoli rapporti di tutti i controlli in loco effettuati nel 1994, esistono verbali per ciascun controllo effettuato. Il fatto che agli agricoltori non sia stata data la possibilità di firmare tali verbali è irrilevante poiché ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 3887/92 la sottoscrizione da parte dell'imprenditore agricolo è facoltativa. Inoltre erano state date istruzioni nel senso che fossero redatti singoli rapporti per i controlli effettuati a partire dall'inizio della campagna 1995. In terzo luogo, sebbene la visita degli ispettori della Commissione abbia rivelato irregolarità in 2 casi su 12, tali irregolarità erano di scarsa importanza.

18. A tali argomenti, il governo spagnolo aggiunge il fatto che la regione autonoma di Aragona si è pienamente conformata all'obbligo, stabilito dall'art. 6, n. 3, del regolamento n. 3887/92, di effettuare controlli almeno sul 5% di tutte le domande di aiuto per superficie, e che la stessa Commissione ha ammesso [22] che il sistema dei controlli nel suo insieme copriva in maniera soddisfacente le superfici e le domande di aiuto presentate nel 1994. Pertanto, tale sistema assicurava un'efficace verifica del rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti e dei premi ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 3887/92. Infine, il governo spagnolo sottolinea che l'organo di conciliazione, da esso adito, aveva raccomandato che la Commissione riconsiderasse la rettifica del 5% alla luce dei chiarimenti forniti dal governo [23]. Contrariamente a tale raccomandazione, la Commissione ha mantenuto in essere la sua decisione.

22 — Il governo spagnolo fa riferimento alla lettera 3 marzo 1995, n. 10.199, allegata al ricorso.

23 — Raccomandazione notificata al governo spagnolo con lettera del 19 gennaio 1999, allegata al ricorso.

Analisi

19. A mio parere, gli argomenti del governo spagnolo non possono essere accolti.

20. Risulta chiaramente dal tenore letterale dell'art. 6, n. 4, del regolamento n. 3887/92 che la scelta delle aziende per i controlli in loco dev'essere basata su due criteri: un'analisi dei rischi ed un fattore di rappresentatività. A mio parere — e su questo punto concordo con il governo spagnolo —, tali criteri non sono gli unici che gli Stati membri possono applicare. Tale tesi, a mio parere, non può basarsi sul fatto che l'art. 6, n. 4, menziona «altri parametri definiti dagli Stati membri» poiché risulta chiaramente dal tenore letterale che tali «altri parametri» devono essere direttamente rilevanti per l'analisi di rischio da effettuare. La possibilità di prendere in considerazione criteri diversi dal rischio e dalla rappresentatività è tuttavia corroborata dal tenore letterale delle versioni linguistiche danese, olandese, finnica, francese, greca, italiana, portoghese e spagnola del regolamento che stabiliscono che la determinazione dev'essere fatta «*in particolare*» («navnling», «met name», «erityisesti», «notamment», «κυριως», «in particolare», «designadamente», «principalmente») su un'analisi dei rischi ed un fattore di rappresentatività. Il fatto che le versioni inglese, tedesca e svedese non contengano un'espressione equivalente non è, secondo me, decisivo. Tuttavia, i criteri presi in considerazione per determinare le aziende non devono essere in contrasto con la finalità del regolamento. Criteri che hanno l'effetto di ridurre la probabilità che i controlli eseguiti possano rivelare irregolarità sono quindi in ogni caso illegittimi.

21. Prendendo in considerazione l'opportunità amministrativa di controlli in aree con registri catastali aggiornati, dove il rischio di errori nella distribuzione dell'aiuto risulta senza dubbio inferiore rispetto alle aree con registri vecchi e/o incompleti, le autorità aragonesi hanno applicato un criterio di selezione che riduceva la probabilità che emergessero delle irregolarità. Il fatto che la concentrazione su tali aree possa aver permesso alle autorità dell'Aragona di aumentare il numero totale dei controlli è, come ha sottolineato la Commissione, irrilevante. Ciò che rileva non è la quantità ma la qualità dei controlli effettuati e quindi l'idoneità del sistema di controllo a portare alla luce irregolarità.

22. Ritengo che anche il fatto di non aver redatto singoli rapporti sui controlli in loco costituisca una violazione dell'art. 12 del regolamento n. 3887/92. La redazione di verbali puramente interni è insufficiente, poiché tali verbali non danno agli imprenditori agricoli alcuna opportunità di leggere e di firmare il documento né permettono alla Commissione di verificare l'efficacia dei controlli effettuati.

23. Inoltre, il governo spagnolo non nega che i controlli in loco effettuati non avevano coperto in ogni caso tutte le parcelle rilevanti né che gli ispettori della Commissione avevano riscontrato irregolarità in 2 aziende su 12 che erano state controllate in precedenza dalle autorità dell'Aragona.

24. Di conseguenza, a mio parere, il ricorrente non ha dimostrato che il sistema di controllo messo in atto in Aragona fosse conforme agli artt. 6, n. 4, e 12, del regolamento n. 3887/92 e che la Commissione non avesse quindi il diritto di rettificare l'ammontare degli importi imputabili al Fondo. Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, sul diritto della Commissione ad effettuare tale rettifica non può influire il fatto che le autorità dell'Aragona possano avere adempiuto ai loro obblighi derivanti da altre disposizioni — come l'art. 6, nn. 1 e 3 — di tale regolamento. Quanto all'asserito mancato adeguamento da parte della Commissione, alle raccomandazioni dell'organo di conciliazione, è sufficiente ricordare che ai sensi dell'art. 1, n. 2, lett. a), della decisione 94/442/CE [24], la Commissione non è vincolata dalle raccomandazioni di tale organo [25].

25. Dato che la Commissione aveva il diritto di effettuare una rettifica, si pone la questione se la rettifica forfettaria del 5% applicata debba ritenersi, come sostiene il governo spagnolo, eccessiva. Secondo le difese della Commissione, gli errori riscontrati nell'attuazione del SIGC, considerati nel loro insieme, dimostrano che esisteva un rischio elevato di perdite per il bilancio comunitario e che la riduzione era quindi del tutto giustificata. Tale valutazione dei fatti potrebbe apparire severa alla luce della raccomandazione dell'organo di conciliazione e del fatto che le irregolarità riscontrate dagli ispettori del Fondo in 2 aziende su 12 erano, secondo i chiarimenti particolareggiati del governo spagnolo, di scarsa importanza.

26. Tuttavia, non ritengo che la Corte debba annullare la rettifica operata dalla Commissione. Se, secondo la costante giurisprudenza della Corte, spetta alla Commissione dimostrare che le disposizioni dell'organizzazione comune dei mercati agricoli sono state violate, spetta allo Stato membro provare che la Commissione ha commesso un errore circa le conseguenze finanziarie da trarre da tale violazione [26]. Come ha spiegato l'avvocato generale Fennelly nelle

24 — Decisione della Commissione 1° luglio 1994, relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia (GU L 182, pag. 45).

25 — Sentenza 21 ottobre 1999, causa C-44/97, Germania/Commissione (Racc. pag. I-7177, punto 18).

26 — V., in particolare, sentenza Regno Unito/Commissione (citata alla nota 15), punti 14-16. V. anche sentenze 19 febbraio 1991, causa C-281/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-347, punto 19); 10 novembre 1993, causa C-48/91, Regno dei Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-5611, punto 18), e, più recentemente, causa C-278/98 (citata alla nota 14), punto 41.

sue conclusioni nella causa Grecia/Commissione [27], «secondo il principio *actori incumbit probatio* [28], lo Stato membro danneggiato deve provare l'errore della Commissione almeno con un grado ragionevole di certezza [29]».

27. Nella presente causa il ricorrente non ha fornito alcuna prova del fatto che la Commissione si sia basata su circostanze inesatte, né ha dimostrato che le irregolarità riscontrate nella regione dell'Aragona non abbiano inciso sul bilancio comunitario o che vi abbiano inciso in misura sensibilmente inferiore rispetto a quanto stimato dalla Commissione. Il ricorrente quindi, a mio parere, non è riuscito a provare che la Commissione abbia commesso un errore di diritto operando una rettifica del 5% agli aiuti per seminativi.

28. Concludo nel senso che il ricorso del governo spagnolo dev'essere respinto per quanto riguarda il mancato riconoscimento di spese in relazione all'aiuto per seminativi.

Aiuti per il ritiro dalla produzione di superfici agricole

Disposizioni regolamentari

29. Il regolamento n. 1765/92 [30] istituisce un sistema di pagamenti compensativi, o aiuto, per i coltivatori di seminativi. I coltivatori possono presentare domanda per tali pagamenti in relazione a superfici che formano oggetto di ritiro dalla produzione ai sensi dell'art. 7 del regolamento [31]. Le superfici sottoposte al ritiro sono normalmente lasciate a riposo. Tuttavia, l'art. 7, n. 4, stabilisce che:

«Le superfici ritirate dalla produzione possono essere utilizzate per ottenere materiali per la fabbricazione, nella Comunità, di prodotti che non sono destinati in primo luogo al consumo umano o animale, a condizione che vengano adottati efficaci sistemi di controllo».

30. Il regolamento n. 334/93 prevede delle modalità di applicazione di tale disposizione [32]. Il quinto 'considerando' di tale prov-

27 — Causa C-50/94 (citata alla nota 19), paragrafo 16 delle conclusioni.

28 — Tale principio è stato citato dall'avvocato generale Mischo nelle sue conclusioni nella causa C-281/89 (citate alla nota 26), paragrafo 18.

29 — V. conclusioni dell'avvocato generale Gand per la sentenza 8 febbraio 1966, causa 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi (Racc. pag. 1, in particolare pag. 17).

30 — Regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 1765, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi (GU L 181, pag. 12).

31 — V. il titolo I del regolamento, specialmente l'art. 2, n. 2.

32 — Regolamento (CEE) della Commissione 15 febbraio 1993, n. 334, recante modalità d'applicazione relative all'uso di superfici ritirate dalla produzione allo scopo di ottenere materiali per la fabbricazione, nella Comunità, di prodotti non destinati in primo luogo al consumo umano o animale (GU L 38, pag. 12).

vedimento stabilisce che «a fini di controllo, occorre esigere che la materia prima coltivata deve formare oggetto di contratto, concluso anteriormente alla semina tra il coltivatore, detto richiedente ed un primo trasformatore od un acquirente collettore» e che «detto contratto deve costituire uno strumento importante che contribuirà a mantenere l'equilibrio del mercato».

31. Conformemente a tale affermazione contenuta nel preambolo, l'art. 3, n. 3, del regolamento dispone quanto segue:

«Il richiedente è tenuto a consegnare tutta la materia prima raccolta e l'acquirente-collettore od il primo trasformatore è tenuto a prenderla in consegna, nonché a garantire l'impiego nella Comunità di un quantitativo equivalente di tale materia prima nella fabbricazione di uno o più prodotti finiti di cui all'allegato II».

32. Ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 334/93, unitamente alla domanda di pagamento compensativo il richiedente deve «presenta[re] all'autorità [nazionale] competente un contratto da lui concluso con un acquirente-collettore od un primo trasformatore, sottoscritto prima della semina della materia prima di cui trattasi». Tale contratto deve contenere alcune specifiche informazioni, fra le quali, ai sensi della lett. e), «per ogni specie e varietà, quantità prevedibile di materia prima e relative condizioni di fornitura. Detta quantità è almeno pari alla resa ritenuta rappresentativa dall'autorità competente per la materia prima interessata. La resa rappresentativa tiene conto in particolare della resa media eventualmente fissata per la regione di cui trattasi».

33. L'art. 7, nn. 2 e 3, per quanto viene in rilievo, dispone:

«2. Qualora il richiedente non sia in grado di fornire la materia prima indicata nel contratto, questo può essere modificato o risolto. In tal caso, le relative autorità competenti delle due parti vengono preventivamente informate, al fine di consentire tutte le necessarie misure di controllo.

(...).

3. Il richiedente dichiara alla relativa autorità competente la quantità totale di materia prima raccolta, suddivisa per specie e varietà, e conferma di averla fornita al consegnatario previsto».

Sintesi degli argomenti

34. Il ricorrente chiede l'annullamento della decisione 99/187/CE nella parte in

cui essa esclude dal finanziamento comunitario l'importo di ESP 215 011 390, pari ad una rettifica forfettaria del 5% delle spese relative all'aiuto compensativo per il ritiro di terreni dalla produzione concesso a grandi produttori in alcune regioni spagnole [33]. Secondo la relazione di sintesi, la Commissione ha operato tale rettifica poiché aveva individuato numerose carenze nel sistema di controllo messo in atto in Spagna. Le autorità competenti non avevano fissato rese rappresentative per le materie prime prodotte nelle superfici ritirate dalla produzione, né avevano controllato se le quantità previste nei contratti fra i richiedenti e gli acquirenti-collettori o trasformatori fossero realistiche e conformi alle rese rappresentative. Inoltre, le autorità non avevano verificato con controlli in loco se i richiedenti consegnavano effettivamente le quantità previste agli acquirenti-collettori o trasformatori. Per questi motivi la Commissione ha sostenuto, come ha spiegato nel controricorso, che il Regno di Spagna non aveva adottato, come richiesto dall'art. 7, n. 4, del regolamento n. 1765/92, «efficaci sistemi di controllo» e che non si era conformato ai più specifici obblighi ad esso derivanti dagli artt. 6 e 7 del regolamento n. 334/93. A causa di tali mancanze, importanti quantitativi di materie prime prodotte su superfici ritirate dalla produzione sono stati sviati — in contrasto con la finalità del regolamento n. 1765/92 — verso il mercato dei prodotti destinati al consumo umano o animale. Tale conclusione è stata confermata, in particolare, da una visita di controllo degli ispettori del Fondo in un'azienda di trasformazione nella regione dell'Andalusia e da dati — in parte forniti dal governo spagnolo — relativi ai quantitativi di prodotti consegnati in esecuzione di contratti di ritiro dalla produzione in altre regioni della Spagna.

35. Il ricorrente contesta tali argomenti essenzialmente per quattro motivi. Innanzi tutto, l'art. 6, n. 1, lett. e), del regolamento n. 334/93 non impone alcun obbligo di stabilire rese rappresentative; agli Stati membri viene richiesto di controllare la plausibilità delle quantità previste stabilite nei contratti fra i richiedenti e gli acquirenti-collettori o trasformatori solamente caso per caso. In secondo luogo, il regolamento n. 334/93 non richiede esplicitamente di effettuare nelle superfici sottoposte al ritiro controlli in loco diretti a verificare le quantità consegnate. Misure di controllo devono essere stabilite, secondo l'art. 7, n. 2, del regolamento, solo qualora un contratto venga risolto o modificato. Inoltre, la rettifica della Commissione si basava unicamente su una visita effettuata dagli ispettori del Fondo in una singola azienda di trasformazione, e non ha tenuto in debita considerazione la siccità che nel 1994 ha portato ad una riduzione del raccolto nelle superfici sottoposte a ritiro. Infine, il governo spagnolo insiste sul fatto che anche se certi agricoltori spagnoli non hanno consegnato le quantità previste agli acquirenti-collettori o trasformatori, tale circostanza non avrebbe causato alcuna perdita finanziaria per il Fondo.

36. Basandosi su tali argomenti, il ricorrente ritiene che le rettifiche effettuate dalla

33 — Regioni nelle quali la Commissione aveva accertato che la resa della superficie agricola soggetta a ritiro della produzione era stata inferiore al 70% della resa di superfici analoghe non soggette a ritiro.

Commissione agli aiuti per il ritiro dalla produzione siano illegittime e, in ogni caso, eccessive.

Analisi

37. A mio parere, gli argomenti del ricorrente non sono convincenti.

38. Dalla relazione di sintesi risulta che la Commissione ha basato la sua rettifica su una serie di motivi. Uno di questi motivi era, in contrasto con le affermazioni del ricorrente, che le autorità competenti in Spagna non avevano controllato caso per caso la plausibilità delle previsioni inserite nei contratti fra i richiedenti e gli acquirenti-collettori o trasformatori. Il ricorrente non ha fornito alcuna prova del fatto che tali controlli siano stati effettivamente compiuti. Di conseguenza si può concludere, senza che sia necessario decidere se la pretesa mancata fissazione di rese rappresentative generali costituisca una violazione del diritto comunitario, che il ricorrente non si è conformato agli obblighi ad esso derivanti dall'art. 6, n. 1, lett. e), del regolamento n. 334/93.

39. Non dovrebbe essere accolto nemmeno l'argomento del ricorrente basato sull'assenza di un obbligo specifico, nel regolamento n. 334/93, di effettuare controlli in loco. L'art. 3, n. 3, del regolamento stabilisce che il richiedente è tenuto a consegnare tutta la materia prima raccolta all'acquirente-collettore o trasformatore e, per garantire il rispetto di questa condizione, è tenuto a presentare una dichiarazione alle autorità competenti [34]. L'efficacia di tali disposizioni, che mirano ad assicurare il rispetto della condizione fissata dall'art. 7, n. 4, del regolamento n. 1765/92, verrebbe minata se le autorità competenti non effettuassero controlli in loco nel caso in cui le dichiarazioni presentate dagli imprenditori agricoli creino il sospetto di frodi o di irregolarità. Di conseguenza, concordo con la Commissione sul fatto che l'economia del regolamento n. 334/93 nel suo complesso implica che vengano effettuati controlli in loco. Inoltre, in questo senso, la Corte ha deciso che in virtù dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 e dell'art. 10 del Trattato, gli Stati membri hanno l'obbligo generale di prendere le misure necessarie per assicurarsi dell'effettività e della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG, sebbene la specifica normativa comunitaria non imponga espressamente l'adozione di particolari misure di sorveglianza [35]. A mio parere, il ricorrente non ha dimostrato che le autorità competenti in Spagna si sono conformate a tale obbligo generale.

40. Per quanto riguarda l'affermazione secondo la quale la decisione della Com-

34 — V., anche, il sesto 'considerando' del regolamento n. 334/93.

35 — V., in particolare, sentenze Germania/Commissione (citata alla nota 13), punti 16 e 17, e Italia/Commissione (citata alla nota 19), punto 114.

missione era basata sulla visita ad un'unica impresa di trasformazione nella regione dell'Andalusia, possiamo ricordare che ciò che rileva secondo la giurisprudenza non è il numero delle ispezioni effettuate dalla Commissione, ma la frequenza e l'efficacia delle ispezioni per le quali è responsabile lo Stato membro [36]. In ogni caso, dalla relazione di sintesi e dal controricorso della Commissione risulta che la decisione di applicare una rettifica del 5% non era basata su un'estrapolazione dei risultati dell'ispezione in Andalusia, e che la Commissione aveva preso in considerazione i dati relativi alle consegne di materie prime in varie regioni spagnole e aveva fatto riferimento all'ispezione solo a titolo di esempio. Sulla decisione della Commissione non ha alcun effetto nemmeno il fatto che parti della Spagna siano state colpite da una siccità nel corso della campagna 1994. Risulta evidente dalla motivazione particolareggiata contenuta nella relazione di sintesi che la Commissione aveva preso in considerazione tale circostanza e, come sottolinea la Commissione, l'esistenza della siccità non può in ogni caso spiegare l'esistenza di differenze considerevoli fra le rese medie delle superfici sottoposte a ritiro e le rese di altre superfici.

41. Infine, non può essere accolto nemmeno l'argomento del ricorrente secondo il quale l'assenza di controlli adeguati in Spagna non aveva esposto il Fondo ad alcun rischio di perdite finanziarie. La mancata realizzazione di controlli adeguati ha permesso agli agricoltori, come la ha sostenuto la Commissione, di dirottare materie prime prodotte in superfici sottoposte a ritiro verso i più lucrativi mercati dei prodotti destinati al consumo umano. Questa situazione ha, rispettivamente, indebolito l'idoneità delle disposizioni comunitarie a regolare il mercato così come voluto, ha creato distorsioni nella concorrenza fra imprenditori agricoli e, cosa forse più importante, ha portato al pagamento di aiuti per il ritiro in casi nei quali tali aiuti non avrebbero dovuto essere concessi poiché la condizione relativa all'utilizzazione delle materie prime stabilita dall'art. 7, n. 4, del regolamento n. 1765/92 non era stata rispettata.

42. Concludo nel senso che il governo spagnolo non ha dimostrato che la rettifica del 5% applicata dalla Commissione agli aiuti per il ritiro di superfici agricole era infondata ed eccessiva e che la sua domanda dovrebbe essere respinta.

Premi speciali per la carne bovina e premi per le vacche nutrici

Disposizioni regolamentari

43. Gli aiuti nel settore dell'allevamento dei bovini sono disciplinati dalle disposizioni del regolamento n. 3887/92 in prece-

36 — Sentenza Italia/Commissione (citata alla nota 19), punto 66.

denza esposte [37]. Risultano rilevanti anche le seguenti disposizioni.

44. Il regolamento n. 3508/92 [38] stabilisce all'art. 2 che il SIGC comprende, fra l'altro, una base di dati informatizzata ed un sistema alfanumerico di identificazione e di registrazione degli animali. L'art. 8, n. 1, del regolamento impone agli Stati membri di procedere a controlli amministrativi delle domande di aiuto, completati da controlli in loco aventi per oggetto un campione delle aziende agricole.

45. La direttiva 92/102/CE [39] relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali prevede all'art. 4, n. 1, l'istituzione di un registro indicante il numero di animali presenti in ogni azienda agricola che deve comprendere una registrazione aggiornata di tutte le nascite, i decessi e i movimenti di animali. Ai sensi dell'art. 5 della direttiva i marchi auricolari — che devono essere approvati dalle autorità competente, inalterabili e facilmente leggibili — devono essere apposti prima che gli animali lascino l'azienda in cui sono nati e nessun marchio può essere rimosso o sostituito senza l'autorizzazione dell'autorità competente. Il termine per la trasposizione delle disposizioni della direttiva 92/102/CEE applicabili ai bovini è scaduto prima dell'esercizio finanziario 1994 [40].

Sintesi degli argomenti

46. Il ricorrente impugna il rifiuto della Commissione di rimborsare, relativamente agli esercizi finanziari 1994 e 1995, la somma di ESP 1 393 983 000 versata a titolo di premi speciali per le carni bovine e premi per vacche nutrici. Tale importo corrisponde alle riduzioni forfettarie del 2%, del 5% e del 10% applicate conformemente alla frequenza dei controlli effettuati in ognuna delle province spagnole. Secondo la relazione di sintesi la Commissione ha applicato tali riduzioni poiché il sistema di controllo istituito dalle autorità competenti in Spagna era venuto meno sotto vari profili agli obblighi imposti dalla normativa comunitaria. Innanzi tutto, la base di dati informatizzata prevista dall'art. 2, del regolamento n. 3508/92 non era completamente operativa. Di conseguenza, non erano stati effettuati i controlli incrociati annuali e regionali sugli animali, previsti dall'art. 8 n. 1, di tale regolamento, e dall'art. 6, n. 2, del regolamento n. 3887/92. In secondo luogo, la selezione delle domande sulle quali basare i controlli in loco si basava su informazioni contenute nelle domande presentate negli anni precedenti anziché su informazioni aggiornate, e, quindi, non veniva effettuata sulla base di un'analisi dei rischi ai sensi dell'art. 6, n. 4, del regolamento 3887/92. In terzo luogo, la registrazione degli animali era stata, almeno fino al 1996 [41], inadeguata, con molti animali registrati senza alcuna data di nascita e/o indicazioni precise circa il luogo d'origine. In quarto luogo, una parte significativa dei controlli in loco eseguiti dalle autorità spagnole era

37 — V. supra, paragrafi 14 e 15.
38 — Citato alla nota 10.
39 — Citata alla nota 21.
40 — Art. 11, n. 1, della direttiva.
41 — In quel periodo la Spagna ha adottato dei provvedimenti per conformarsi alle disposizioni della direttiva 92/102.

avvenuta al di fuori del periodo di detenzione, sebbene, a norma dell'art. 6, n. 5, del regolamento 3887/92, possano essere effettuati controlli al di fuori di tale periodo solo nel caso in cui sia disponibile il registro di cui all'art. 4 della direttiva 92/102/CEE [42]. In quinto luogo, i bovini non erano provvisti di marchi auricolari facilmente leggibili ed inalterabili come richiesto dagli artt. 4 e 5 della direttiva 92/102/CEE. In sesto luogo, gli ispettori che avevano effettuato i controlli in loco avevano certificato che le informazioni fornite dagli allevatori erano corrette senza controllare che gli animali fossero effettivamente presenti nelle aziende. In settimo luogo, non era stata adeguatamente verificata la conformità con i limiti d'età che si applicano agli animali oggetto di aiuti comunitari [43]. Infine, in alcune province spagnole le autorità non avevano osservato l'obbligo, stabilito dall'art. 6, n. 3, del regolamento n. 3887/92, di controllare il 10% della totalità delle domande.

47. Il governo spagnolo contesta la maggior parte, ma non la totalità, di queste conclusioni. Innanzi tutto, pur ammettendo che la base di dati creata dalle autorità competenti non aveva permesso loro di effettuare, nel 1994 e nel 1995, controlli incrociati annuali e regionali sulle domande di aiuto, il ricorrente sostiene che le autorità avevano sviluppato e applicato un «sistema di identificazione degli animali» («sistema de identificación animal: controles administrativos cruzados y creación de una base de datos sobre identificación») ugualmente efficiente. In secondo luogo, senza contestare il fatto che la selezione delle domande per i controlli in loco si basava su informazioni non aggiornate, il ricorrente sostiene che un'analisi dei rischi era in ogni caso stata effettuata in ognuna delle regioni autonome spagnole a partire dal 1993. In terzo luogo, per quanto concerne i controlli eseguiti al di fuori del periodo di detenzione, il ricorrente sostiene — ancora una volta senza contestare l'accertamento di fatto compiuto dalla Commissione — che tali controlli non erano meno efficaci dei controlli effettuati nel corso di tale periodo. Infine, il ricorrente sostiene che la conformità con l'obbligo di controllare il 10% del totale delle domande, imposto dall'art. 6, n. 3, del regolamento n. 3887/92, dovrebbe essere valutata in relazione ai controlli eseguiti nello Stato membro nel suo insieme oppure, forse, in ciascuna delle regioni autonome della Spagna competenti per l'applicazione della normativa agricola comunitaria. Il fatto che alcune provincie, considerate singolarmente, possano non aver raggiunto l'obiettivo del 10% non costituirebbe quindi una violazione del diritto comunitario.

48. In aggiunta a tali argomenti la ricorrente sostiene, da un lato, che la Commissione ha basato le sue considerazioni sui risultati dei controlli eseguiti da ispettori del Fondo in alcune delle 17 regioni autonome spagnole e che essa ha effettuato un'estrapolazione ingiustificata dei risultati di tali controlli applicandoli alla Spagna nel suo complesso, e, dall'altro, che la Com-

42 — È pacifico che detto registro nel 1994 e nel 1995 non era disponibile in Spagna.

43 — Tali limiti di età sono fissati dall'art. 4 bis, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148, pag. 24).

missione aveva assicurato — durante o dopo la conclusione della procedura di conciliazione — che avrebbe calcolato nuovamente la rettifica.

Analisi

49. In primo luogo, si deve rilevare che il ricorrente non contesta le conclusioni della Commissione concernenti la registrazione inadeguata degli animali, i problemi relativi al marchio auricolare e l'inaffidabilità dei certificati delle ispezioni. Una rettifica alla richiesta di rimborso presentata dal ricorrente per gli aiuti erogati nel settore bovino, sarebbe stata giustificata, come sottolinea la Commissione, solo per tali ragioni.

50. Inoltre, la contestazione da parte del ricorrente dei motivi esposti nella relazione di sintesi non mi sembra convincente. Il ricorrente non ha fornito alcuna informazione dettagliata sulla natura e sull'efficacia del «sistema di identificazione degli animali» e risulta dal controricorso della Commissione — non contestato al riguardo dalla replica del ricorrente — che tale sistema non era operativo nel 1994 e nel 1995. A proposito dell'applicazione di un'analisi dei rischi per la selezione delle domande, condivido la tesi della Commissione secondo cui un'analisi dei rischi basata su informazioni relative a campagne agricole precedenti non garantisce l'efficace verifica del rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti e quindi non è conforme agli obblighi sanciti dall'art. 6, nn. 1 e 4, del regolamento n. 3887/92. Anche l'affermazione del governo spagnolo secondo cui i controlli in loco svolti al di fuori del periodo di detenzione sono efficaci quanto, o più, dei controlli eseguiti in tali periodi, deve essere respinta. La formulazione dell'art. 6, n. 5, del regolamento n. 3887/92 è chiara nel prescrivere controlli da effettuare durante il periodo di detenzione e la Corte ha coerentemente affermato che quando un regolamento istituisce misure specifiche di controllo, non è necessario valutare la fondatezza della tesi sostenuta dagli Stati membri secondo cui un diverso sistema di controllo sarebbe più efficace [44].

51. Per finire, l'affermazione secondo cui la rettifica contestata sarebbe basata su un'estrapolazione dei risultati di alcune visite di controllo, non è fondata. Risulta chiaramente dalla relazione di sintesi e dal controricorso della Commissione nella presente causa che, nel prendere in considerazione le visite di controllo, la Commissione non ha compiuto alcuna estrapolazione da fatti particolari o da dati ottenuti nel corso di tali visite al fine di calcolare la perdita subita dal Fondo. La rettifica contestata era basata su una stima delle perdite subite

44 — V. sentenza 14 gennaio 1981, causa 819/79, Germania/Commissione (Racc. pag. 21, punto 21); sentenza 21 febbraio 1991, causa C-28/89, Germania/Commissione (Racc. pag. I-581, punto 9), e sentenza 22 giugno 1993, causa C-54/91, Germania/Commissione (Racc. pag. I-3399, punto 38).

calcolate secondo il sistema delle rettifiche forfettarie stabilito dal rapporto Belle. Per quanto riguarda la pretesa promessa della Commissione di effettuare un nuovo calcolo, è sufficiente notare che il governo spagnolo non ha mai fornito alla Commissione nessun dato che le avrebbe permesso di effettuare tale nuovo calcolo.

52. Per tutti questi motivi, propongo di respingere la domanda del governo spagnolo relativamente ai premi speciali per la carne bovina e ai premi per le vacche nutrici.

53. Alla luce di tale conclusione non mi sembra necessario esprimere un parere sulla questione se l'obbligo imposto dall'art. 6, n. 3, del regolamento n. 3887/92, sia rispettato, come afferma il ricorrente, qualora il numero dei controlli effettuati in uno Stato membro *nel suo complesso* è equivalente al 10% di tutte le domande di aiuto oppure, come sostiene la Commissione, se debbano conformarsi all'art. 6, n. 3, non solo lo Stato membro nel suo complesso ma anche ognuna delle regioni, delle province o degli altri enti territoriali competenti, in base alla legge nazionale, per il controllo delle domande di aiuto.

Prelievo supplementare dovuto dai produttori o dagli acquirenti di latte di vacca

Disposizioni regolamentari

54. L'art. 5 quater del regolamento n. 804/68 [45], che è stato inserito dal regolamento n. 856/84 [46] istituisce un prelievo supplementare a carico dei produttori o degli acquirenti di latte di vacca allo scopo di mantenere sotto controllo la crescita della produzione lattiera nella Comunità [47].

55. Ai sensi di tale disposizione, il prelievo supplementare dev'essere imposto in ciascuna regione di uno Stato membro secondo una di due specifiche formule. Negli Stati membri che optano per la «Formula A», il prelievo è dovuto da ogni produttore di latte per i quantitativi di latte (e/o di equivalente latte) che ha consegnato ad un acquirente e che nel periodo di 12 mesi in questione superano un quantitativo di riferimento da determinarsi. Negli Stati membri che optano per la «Formula B», il

45 — Regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148, pag. 13).

46 — Regolamento (CEE) del Consiglio del 31 marzo 1984, n. 856, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 10).

47 — Il metodo adottato dal regolamento n. 856/84 doveva terminare il 31 marzo 1993, ma la sua validità è stata estesa per un periodo di sette anni a decorrere dal 1° aprile 1993 dal regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 405, pag. 1).

prelievo è dovuto in linea di principio da ogni acquirente per i quantitativi di latte (o di equivalente latte) che gli sono stati consegnati da produttori e che — nel periodo di 12 mesi in questione — superano il quantitativo di riferimento. Tuttavia, in base a tale formula, l'acquirente è tenuto a recuperare il prelievo attraverso il prezzo da lui pagato ai produttori.

56. Il regolamento n. 536/93 [48] stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. L'art. 3, n. 4, di tale regolamento così dispone:

«Ogni anno, anteriormente al 1° settembre, l'acquirente versa all'organismo competente l'importo del prelievo da lui dovuto, secondo le modalità all'uopo stabilite dallo Stato membro.

Se il termine di pagamento non è rispettato, si applica alle somme dovute un interesse annuale ad un saggio fissato dallo Stato membro e che non può comunque essere inferiore al saggio d'interesse applicato da quest'ultimo per la ripetizione dell'indebito».

48 — Regolamento (CEE) della Commissione 9 marzo 1993, n. 536, che stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 57, pag. 12). Tale regolamento — che sostituiva il regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 139, pag. 12) — ha trovato applicazione per un periodo di 12 mesi a decorrere dal 1° aprile 1993.

57. Ai sensi dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 536/93 gli interessi versati a norma dell'art. 3, n. 4, devono essere detratti dagli importi delle domande presentate dagli Stati membri al Fondo per il rimborso delle spese nel settore lattiero.

La domanda del ricorrente

58. Il ricorrente chiede alla Corte di giustizia di annullare la decisione 99/187 nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario la somma di ESP 4 484 785 615 versate a titolo di prelievo supplementare a carico dei produttori o degli acquirenti di latte vaccino. In base alla relazione di sintesi per il 1994 ed il 1995, la Commissione aveva escluso tale somma per due ragioni. In primo luogo, la Commissione aveva escluso la somma di ESP 3 129 240 958 per il fatto che le autorità spagnole avevano omesso di riscuotere dai produttori e dagli acquirenti il prelievo supplementare dovuto ai sensi del regolamento n. 804/68, e successive modifiche, in relazione a 55 707 tonnellate di latte consegnate in eccesso rispetto alla quota nazionale di riferimento. In secondo luogo, la Commissione ha escluso una somma di ESP 1 355 544 657 a titolo di interessi dovuti dagli acquirenti su tale prelievo ai sensi dell'art. 3, n. 4, del regolamento n. 536/93. Tali somme si riferivano all'esercizio finanziario 1994, ma erano state escluse dalla decisione sulla liquidazione dei fondi di quell'anno per consentire al governo spagnolo di investire della questione l'organo di conciliazione.

59. È opportuno prendere in considerazione separatamente questi due aspetti della decisione impugnata.

a) Il prelievo supplementare

— Sintesi degli argomenti

60. Il ricorrente non contesta che la Commissione abbia, in linea di principio, il potere di applicare rettifiche qualora uno Stato membro non riscuota il prelievo supplementare dovuto ai sensi dell'art. 5 quater del regolamento n. 804/68, così come modificato. Tuttavia, esso ritiene che la rettifica applicata dalla Commissione nella decisione 99/187 sia illegittima per due motivi. Innanzi tutto, i produttori e gli acquirenti del latte prodotto in Spagna, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, non avevano superato il quantitativo di riferimento assegnato alla Spagna. Se è vero che vi era un'eccedenza nelle consegne agli acquirenti commerciali, i produttori spagnoli non avevano esaurito il quantitativo di riferimento specifico attribuito per la vendita di prodotti lattieri destinati al consumo diretto [49]. Sarebbe stato possibile ai sensi della normativa comunitaria trasferire quest'ultimo quantitativo alle consegne commerciali, portando così le consegne complessive di latte in Spagna nei limiti del quantitativo nazionale di riferimento, ed era stato solo a causa di difficoltà pratiche che non era stato operato tale trasferimento nel periodo interessato. In secondo luogo, il ricorrente sostiene che nel corso di trattative con le autorità spagnole ed in una lettera inviata a tali autorità, la Commissione aveva acconsentito a che il prelievo supplementare dovuto dalla Spagna per l'esercizio finanziario 1994 venisse calcolato sulla base di una eccedenza di non oltre 30 000 tonnellate di latte. Applicando, in contrasto con tale accordo, una rettifica basata su un'eccedenza di 55 707 tonnellate la Commissione avrebbe violato il principio del legittimo affidamento.

— Analisi

61. A mio parere, il primo argomento del ricorrente non dovrebbe essere accolto. Se è vero che sarebbe stato possibile trasferire quantitativi di riferimento dalle vendite dirette alle vendite commerciali, il governo spagnolo non ha mai presentato alcuna domanda in tal senso. Di conseguenza, la Commissione non si trovava in condizione di effettuare tale trasferimento, poiché ciò avrebbe violato le regole di procedura ed i termini applicabili e avrebbe messo a repentaglio la parità di trattamento degli Stati membri nel contesto della procedura di chiusura dei conti. Inoltre, le parti chiaramente concordano sul fatto che la Commissione non ha il potere di trasferire quote con effetto retroattivo.

62. In relazione al secondo argomento del ricorrente — la pretesa violazione da parte della Commissione di un accordo con il

49 — Secondo il ricorrente, 131 574 tonnellate di tale quantitativo sono rimaste inutilizzate.

ricorrente riguardante l'ammontare del prelievo supplementare che doveva essere riscosso in Spagna — possiamo ricordare che la Corte di giustizia, nella sentenza Italia/Commissione [50], ha affermato che una decisione di liquidazione dei conti può essere dichiarata invalida per violazione di un legittimo affidamento, qualora possa essere dimostrato che la decisione si discosti da un'affermazione o da una posizione comunicata dalla Commissione ad uno Stato membro e sulla quale tale Stato potesse ragionevolmente fare affidamento.

63. Nella presente causa, il ricorrente cerca di basarsi su trattative fra la Commissione ed il governo spagnolo nel corso delle quali, si sostiene, la Commissione avrebbe accettato che le autorità spagnole fossero obbligate a riscuotere un prelievo supplementare solo in relazione ad un'eccedenza di 30 000 tonnellate di prodotti lattieri. La Commissione non nega che tali trattative abbiano avuto luogo né che essa abbia di aver cercato di giungere ad un compromesso con le autorità spagnole circa la riscossione del prelievo supplementare, ma sottolinea che se un qualche accordo era stato raggiunto nell'ambito di tali trattative, tale accordo era subordinato al fatto che le autorità spagnole cercassero attivamente di riscuotere tutti i prelievi supplementari dovuti dai produttori di latte spagnoli per il quantitativo eccedentario di 30 000 tonnellate. Tuttavia, le autorità spagnole hanno riscosso solo una piccola parte (meno del 3,5%) di detti prelievi e la Commissione non ha quindi mai concluso un accordo definitivo.

50 — Sentenza 14 novembre 1989, causa 14/88 (Racc. pag. 3677, punti 28-30).

64. In mancanza di dichiarazioni testimoniali delle parti interessate, è difficile stabilire con precisione quali fossero gli accordi raggiunti nel corso di tali trattative. A mio parere, le spiegazioni della Commissione appaiono plausibili; mi è difficile credere che al ricorrente sia stata data una chiara e incondizionata assicurazione che il quantitativo eccedentario sarebbe stato calcolato sulla base delle 30 000 tonnellate, poiché chiaramente non era nell'interesse della Commissione dare una simile assicurazione in quella fase della procedura.

65. Questa interpretazione dei fatti è in armonia con la lettera della Commissione, in data 18 gennaio 1995 e firmata dal direttore generale della Direzione Generale VI della Commissione, anche sulla quale il ricorrente cerca di basarsi. Nella versione originale spagnola della lettera fatta valere dal ricorrente, il direttore generale ha affermato: «Para la campaña 1993/1994, la percepción de la tasa será exigida sobre la producción excedentaria respecto a la cantidad nacional garantizada, que se cifra en unas 30.000 toneladas. No se prevé ninguna correción a este respecto» (Per la campagna 1993/1994, la riscossione del prelievo sarà operata sulla produzione eccedente il quantitativo nazionale garantito, che ammonta a circa 30 000 tonnellate. Non si prevede alcuna rettifica al riguardo). Ritengo che tale formulazione non costituisca una precisa e specifica assicurazione, tale da ingenerare un legittimo affidamento circa il fatto che non sarebbe stata applicata alcuna rettifica aggiuntiva se il quantitativo nazionale di riferimento fosse stato superato di oltre 30 000 tonnellate. Da un lato, nella frase iniziale del passaggio citato viene chiaramente ribadito l'obbligo dello Stato spagnolo, ai sensi della normativa comunitaria applicabile, di riscuotere il prelievo sup-

plementare corrispondente al quantitativo di latte consegnato in eccesso rispetto al quantitativo nazionale di riferimento garantito. D'altro lato, nell'affermare che il quantitativo eccedentario spagnolo ammontava a «unas 30.000 toneladas» (circa 30 000 tonnellate), la Commissione ha indicato che il dato fornito non era definitivo. Tale interpretazione concorda con il fatto che la Commissione nel gennaio 1995 non conosceva il dato definitivo. L'espressione «no se prevé ninguna corrección a este respecto» accentua, a mio parere, la natura preliminare di tale affermazione, poiché implica che, anche se in quel momento la Commissione — in vista della continuazione delle trattative con il governo spagnolo —, non prevedeva alcuna rettifica, una decisione definitiva su tale problema non era ancora stata presa.

66. Per tali ragioni, concludo nel senso che la domanda del ricorrente in relazione al pagamento di un prelievo supplementare relativo ad una quantità eccedentaria di 55 707 tonnellate di prodotti lattieri non è fondata.

b) Interessi sul prelievo supplementare

— Sintesi degli argomenti

67. Nella relazione di sintesi, la Commissione ha affermato che la sua decisione di negare il rimborso di un ammontare pari alla quota degli interessi dovuti dagli acquirenti spagnoli in relazione alle consegne in eccesso di 55 707 tonnellate che non erano stati riscossi dalle autorità competenti, era giustificata ai sensi dell'art. 3, n. 4, del regolamento n. 536/93. Secondo la Commissione — che esprime il proprio parere in maniera più completa nelle sue difese dinanzi a questa Corte che nella relazione di sintesi — tale disposizione non solo obbliga gli acquirenti a pagare gli interessi alle autorità competenti, ma impone inoltre agli Stati membri di assicurare che tutte le somme dovute siano riscosse ogni anno entro il 1° settembre. Riscuotendo — secondo i calcoli della Commissione — solo il 3,13% di tutti i prelievi dovuti entro il 1° settembre 1994 e non riscuotendo interessi relativamente ai prelievi che rimanevano dovuti dopo tale data, le autorità spagnole sarebbero chiaramente venute meno a tale obbligo. Di conseguenza la Commissione aveva il diritto di ridurre la richiesta di finanziamento del governo spagnolo di una somma pari agli interessi che avrebbero dovuto essere riscossi [51]. In tale contesto, la Commissione sottolinea che l'efficacia del sistema dei prelievi supplementari verrebbe minata se gli Stati membri non fossero obbligati a riscuotere i prelievi e gli interessi dovuti ai sensi del regolamento n. 804/64, così come modificato dal regolamento n. 536/93. Inoltre, non riscuotendo le somme dovute, gli Stati membri espongono il Fondo ad un rischio finanziario poiché, ai sensi dell'art 5, n. 2, del regolamento n. 536/93, le somme riscosse vengono detratte dalle spese rimborsate dal Fondo nel settore lattiero.

68. Il ricorrente contesta l'interpretazione della Commissione dell'art. 3, n. 4, del

51 — Si deve ricordare che l'art. 3, n. 4, del regolamento (riportato al paragrafo 56) prevede il pagamento di un interesse a partire dal 1° settembre nel caso in cui il prelievo supplementare venga pagato oltre i termini.

regolamento n. 536/93. In sostanza, il governo spagnolo sostiene che tale disposizione impone agli acquirenti l'obbligo di pagare interessi, ma non impone agli Stati membri l'obbligo di garantire che tali somme vengano riscosse. Di conseguenza, il fatto che uno Stato membro non riscuota le somme dovute dagli acquirenti, *di per sé*, non permette alla Commissione di negare il rimborso di tali somme. Un rifiuto di rimborso è giustificato solo se vengono soddisfatte le condizioni stabilite dalla disposizione generale dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70; ciò avviene se la Commissione può dimostrare che la mancata riscossione di determinate somme fosse imputabile alla negligenza delle autorità amministrative o di altri organi dello Stato membro. Facendo riferimento alla sentenza della Corte Deutsche Milchkontor [52], il ricorrente sostiene che le autorità spagnole non erano state negligenti, poiché la riscossione delle somme dovute in base al sistema dei prelievi supplementari viene effettuata secondo le stesse norme e procedure amministrative e giudiziarie che vengono applicate per altre azioni in materia fiscale nell'ordinamento spagnolo. Il fatto che la procedura di riscossione possa nella pratica dimostrarsi lunga non dimostra, secondo il ricorrente, alcuna negligenza da parte delle autorità spagnole.

— Analisi

69. L'art. 3, n. 4, del regolamento n. 536/93 non dispone esplicitamente che gli Stati membri devono adottare provvedimenti per assicurare che gli acquirenti rispettino l'obbligo di pagare prelievi supplementari sui latticini e interessi su tali prelievi. A mio parere — e su questo punto concordo con il governo spagnolo — ne deriva che la Commissione non può rifiutare un rimborso basandosi unicamente sul fatto che alcune somme dovute non sono state pagate o riscosse. Il fatto che alcune somme dovute non vengano pagate, o che vengano pagate in ritardo, non costituisce, *di per sé*, una violazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario agli Stati membri. Questo punto di vista viene corroborato dalle dettagliate ragioni esposte dall'avvocato generale Alber nelle sue conclusioni per la sentenza Francia/Commissione [53]. Benché tali conclusioni riguardassero l'art. 15, n. 4, del regolamento n. 1564/88 [54], le ragioni esposte dall'avvocato generale sono a mio parere applicabili anche nel contesto del regolamento n. 536/93. La Commissione ha quindi il potere di decidere rettifiche solo nel caso in cui riesca a dimostrare, ai sensi dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70, che il Fondo ha subito una perdita a seguito del mancato recupero delle somme in questione dovuto a negligenze delle autorità nazionali.

70. Al fine di valutare la validità delle rettifiche decise dalla Commissione nella presente causa, è pertanto necessario stabi-

52 — Sentenza 21 settembre 1983, cause riunite 205-215/82 (Racc. pag. 2633).

53 — Causa C-277/98, paragrafi 55-81 delle conclusioni presentate il 29 marzo 2001.

54 — Regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 139, pag. 12), abrogato dal regolamento n. 536/93, citato alla nota 48. L'art. 15, n. 4, disponeva:
«Entro tre mesi dalla fine di ogni periodo di 12 mesi, gli acquirenti di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 versano all'organismo competente l'importo del prelievo eventualmente dovuto. Tuttavia, nel caso di cui al paragrafo 3, il versamento dev'essere effettuato, entro lo stesso termine di tre mesi, dalle associazioni di produttori e relative unioni».

lire se vi sia prova di negligenza, ai sensi dell'art. 8, n. 2, e, in caso affermativo, quali conseguenze finanziarie la Commissione potesse trarne.

71. Secondo i calcoli della Commissione, le autorità spagnole hanno recuperato solo il 3,13% del prelievo supplementare dovuto in relazione alle consegne in eccedenza di 55 707 tonnellate di latticini nella campagna 1993/1994. Inoltre, la Commissione ha asserito, senza essere contraddetta dal governo spagnolo, che le competenti autorità spagnole avevano omesso di riscuotere interessi sui prelievi arretrati, lasciando così insoluti debiti per interessi per l'ammontare di ESP 1 355 544 657. Concordo con la Commissione sul fatto che tali dati sembrano indicare che le autorità spagnole abbiano negligentemente omesso di riscuotere le somme di cui trattasi. Tuttavia, una semplice apparenza non basta. La questione è se la Commissione abbia sufficientemente provato che vi sia stata negligenza ai sensi dell'art. 8, n. 2. Non propongo di esaminare o di esprimere un'opinione su tale problema, poiché, a mio parere, la decisione della Commissione è in ogni caso invalida per i seguenti motivi.

72. Come risulta chiaramente dai fatti sopra esposti, la Commissione ha rifiutato il rimborso della somma totale degli interessi non pagati (ESP 1 355 544 657). Risulta quindi che la Commissione non ha cercato di determinare *quale parte* degli interessi non corrisposti fosse imputabile all'assenza di procedure efficaci per la riscossione delle somme dovute. La Commissione non ha, ad esempio, tenuto conto del fatto che poteva essere oggettivamente impossibile per le autorità spagnole recuperare talune somme a causa di circostanze del tutto diverse da negligenza o mancanze da parte loro. Ritengo che, non tenendo conto di tale possibilità, la Commissione abbia abusato dei poteri ad essa derivanti dall'art. 8 del regolamento n. 729/70.

73. Per tali motivi, concludo nel senso che la domanda del ricorrente volta all'annullamento del rifiuto della Commissione di rimborsare la somma di ESP 1 355 544 657 in relazione agli interessi dovuti in base al sistema del prelievo supplementare sui latticini dovrebbe essere accolta.

Aiuto alla produzione di olio d'oliva

Disposizioni regolamentari

74. Con il regolamento n. 136/66[55], il legislatore comunitario ha istituito l'orga-

55 — Regolamento del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi (GU 1966, n. 172, pag. 3025), successivamente modificato in varie occasioni, da ultimo dal regolamento (CE) del Consiglio 19 dicembre 2000, n. 2826, relativo ad azioni d'informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno (GU L 328, pag. 2).

nizzazione comune dei mercati degli oli e dei grassi. L'art. 5 di tale regolamento, così come modificato, stabilisce che deve essere accordato un aiuto alla produzione dell'olio d'oliva al fine di contribuire a stabilire un reddito equo per i produttori. Ai sensi dell'art. 20 quinquies, una percentuale dell'aiuto alla produzione deve essere trattenuta ed utilizzata per finanziare le attività di gruppi riconosciuti di produttori.

75. Il regolamento n. 154/75 [56] disciplina l'istituzione di uno schedario oleicolo negli Stati membri che producono olio d'oliva. Secondo l'art. 1 del detto regolamento, lo schedario deve comprendere tutte le aziende oleicole e fornire alcune informazioni specifiche che devono essere aggiornate regolarmente.

76. L'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2261/84 [57] che stabilisce le norme generali relative all'aiuto alla produzione e alle organizzazioni d produttori di olio d'oliva, stabilisce:

«L'aiuto è concesso agli olivicoltori stabiliti negli Stati membri. Ai sensi del presente regolamento, sono considerati oleicoltori i produttori di olive utilizzate per la produzione di olio».

56 — Regolamento (CEE) del Consiglio 21 gennaio 1975, n. 154, che istituisce uno schedario oleicolo negli Stati membri produttori di olio d'oliva (GU L 19, pag. 1).

57 — 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).

77. Ai sensi dell'art. 11, n. 2, del regolamento in esame:

«Gli Stati membri produttori si accertano che le somme destinate alle unioni e alle organizzazioni di produttori in applicazione del paragrafo 1 siano utilizzate da queste ultime soltanto per il finanziamento delle attività che ad esse competono in virtù del presente regolamento».

78. L'art. 14 fissa regole riguardanti i controlli e le verifiche relative all'aiuto:

«1. Ciascuno Stato membro produttore applica un regime di controlli per garantire che il prodotto per il quale è concesso l'aiuto possa beneficiarne.

2. Gli Stati membri produttori verificano l'attività di ciascuna organizzazione di produttori e di ciascuna unione, in particolare le operazioni di controllo effettuate da tali organismi.

3. Nel corso di ciascuna campagna, in particolare durante il periodo di trituratione, gli Stati membri produttori controllano sul posto l'attività e la contabilità di magazzino di una percentuale da stabilire dei frantoi riconosciuti.

I frantoi scelti devono essere rappresentativi delle capacità di triturazione di una zona di produzione.

4. Per quanto riguarda l'olio d'oliva di cui al punto 1 dell'allegato del regolamento n. 136/66/CEE, prodotto dagli oleicoltori che non sono membri di un'organizzazione di produttori, il controllo è effettuato mediante sondaggio sul posto e deve consentire di verificare:

— l'esattezza delle dichiarazioni di coltura,

— la destinazione delle olive raccolte ai fini della produzione di olio e, se possibile, l'effettiva trasformazione delle medesime in olio,

— i controlli riguardano una percentuale di olivicoltori da determinare tenendo conto in particolare della dimensione delle aziende.

5. Ai fini dei controlli e delle verifiche di cui sopra, lo Stato membro utilizza tra l'altro gli schedari computerizzati di cui all'articolo 16.

Gli schedari sono utilizzati per orientare i controlli da effettuare a norma dei paragrafi da 1 a 4».

79. Infine, l'art. 16, n. 1, del regolamento n. 2261/84 impone agli Stati membri di costituire e tenere aggiornati schedari permanenti computerizzati dei dati relativi alla produzione di olive e di olio d'oliva. Le informazioni che tali schedari devono contenere sono elencate nell'art. 16, n. 2.

80. Il secondo 'considerando' del preambolo del regolamento n. 3061/84, recante modalità d'applicazione del regime d'aiuto alla produzione di olio d'oliva [58], afferma che i controlli che devono essere effettuati dagli Stati membri «devono riguardare un numero sufficientemente rappresentativo di dichiarazioni di coltura degli olivicoltori membri delle organizzazioni».

81. L'art. 1, n. 5, del regolamento in esame recita:

«Nel caso in cui una parte delle olive è stata utilizzata a fini diversi dalla produzione di olio d'oliva, l'aiuto è pagato in proporzione al quantitativo di olive destinate alla produzione d'olio».

58 — Regolamento (CEE) della Commissione 31 ottobre 1984, n. 3061 (GU 288, pag. 52).

82. Ai sensi dell'art. 5, n. 1:

«1. La domanda di aiuto, che ogni olivicoltore deve presentare, deve contenere quanto meno le informazioni seguenti:

a) nome, cognome e indirizzo dell'olivicoltore;

b) quantità di olio vergine prodotta;

c) ubicazione delle aziende in cui le olive sono state raccolte, facendo riferimento alla dichiarazione di coltura;

d) 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 domanda di aiuto deve essere accompagnata da una dichiarazione del frantoio, che conferma le indicazioni di cui al punto d); la forma e il contenuto di tale dichiarazione saranno stabiliti dagli Stati membri».

83. Dall'art. 8 deriva che nel caso in cui un gruppo od un'unione di produttori, dopo aver svolto tutti i compiti previsti dalla regolamentazione comunitaria, non abbia utilizzato la totalità della somma derivante dal finanziamento di cui all'art. 20 quinquies del regolamento n. 136/66, e dall'art. 11, n. 1, del regolamento n. 2261/84, deve ripartire il saldo tra le organizzazioni di produttori che ne fanno parte.

84. L'art. 9, n. 2, come modificato dal regolamento n. 828/90 [59], dispone:

«La contabilità di magazzino giornaliera standardizzata di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (CEE) n. 2261/84 comprende:

a) i quantitativi di olive entrati nel frantoio, partita per partita, indicando il proprietario e il produttore di ciascuna partita;

b) i quantitativi di olive triturati;

c) i quantitativi di olio ottenuti;

59 — Regolamento (CEE) della Commissione 30 marzo 1990, n. 828, che modifica il regolamento (CEE) n. 3061/84 recante modalità d'applicazione del regime d'aiuto alla produzione d'olio d'oliva (GU L 86 pag. 18).

d) i quantitativi di sansa ottenuti, determinati forfettariamente;

— pesati partita per partita, qualora il frantoio disponga di una bilancia.

(...)».

e) 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;

Sintesi degli argomenti

85. Con la decisione 99/186, la Commissione ha escluso dal finanziamento a carico del Fondo un importo di ESP 5 754 750 215, pari ad una riduzione forfettaria del 5% delle spese dichiarate dalla Spagna nella procedura di chiusura dei conti per il 1996 in relazione all'aiuto alla produzione dell'olio d'oliva e alle spese relative all'istituzione di uno schedario oleicolo. La decisione 99/187/CE negava il rimborso di un importo di ESP 4 317 179 696, pari ad una riduzione forfettaria del 10% delle spese dichiarate per la campagna 1992/1993 e per le campagne anteriori, ed una riduzione del 5% delle spese dichiarate per le campagne successive.

f) i quantitativi di sansa di oliva usciti dal frantoio

— distinti partita per partita, indicandone il destinatario, in caso di vendita ad uno stabilimento di estrazione;

— determinati forfettariamente, indicandone il destinatario, negli altri casi;

86. Dalle relazioni di sintesi per il 1994 ed il 1995, e da altri documenti del fascicolo, risulta che la decisione 99/186 e la decisione 99/187 si basavano essenzialmente sulle stesse motivazioni. In seguito a due verifiche effettuate da ispettori del Fondo in Spagna nel 1996 e nel 1997, la Commissione rilevava che il controllo sulle spese nel

settore dell'olio d'oliva era inadeguato. In particolare, lo schedario oleicolo previsto dal regolamento n. 154/75 e gli schedari permanenti computerizzati dei dati relativi alla produzione di olive e di olio d'oliva previsti dal regolamento n. 2261/84 erano rimasti incompleti e non operativi almeno fino alla fine del 1998. I controlli effettuati dalle autorità spagnole per compensare l'assenza dello schedario e degli schedari permanenti computerizzati risultavano inadeguati. Così, le indagini della Commissione avevano rivelato numerosi problemi, inclusi doppi pagamenti di aiuto non giustificati, controlli in loco sui frantoi inadeguati, una mancanza di risposta adeguata ai casi di frode, un numero insignificante di controlli in loco sui produttori di olio d'oliva, e la concessione di un aiuto alla produzione per olive che erano state vendute come olive da tavola. Su questa base, la Commissione considerava che le mancanze riscontrate riguardavano elementi fondamentali del sistema di controllo e controlli essenziali per assicurare la regolarità delle spese, e che il Fondo era stato esposto ad un notevole rischio di perdite generalizzate. Tuttavia, ammettendo il fatto che le autorità spagnole avevano migliorato il sistema nel corso degli anni, la Commissione applicava alle campagne successive a quella del 1992/1993 una riduzione forfettaria inferiore.

87. Il ricorrente sostiene che le esclusioni e le riduzioni applicate dalla Commissione dovrebbero essere annullate, e propone numerosi argomenti a sostegno di tale tesi. Questi argomenti possono essere divisi, ai fini dell'analisi, in due categorie.

Analisi

a) Primo gruppo di argomenti

88. Con il primo gruppo di argomenti, il ricorrente cerca di dimostrare che la Commissione ha violato alcuni principi generali e disposizioni di diritto comunitario.

89. Nel suo ricorso, il ricorrente fa riferimento ad una lettera, inviata alle autorità spagnole, nella quale la Commissione avrebbe affermato che la situazione in Spagna era migliorata e che il suo sistema di controllo era migliore rispetto a quello esistente in alcuni altri Stati membri. Nonostante queste differenze, la Commissione aveva applicato alla Spagna la stessa rettifica forfettaria da essa applicata a detti Stati membri. Sembra dunque che il ricorrente sostenga che la Commissione ha violato il principio di parità di trattamento. Tuttavia, poiché il governo spagnolo non ha fornito alcuna informazione sulla situazione esistente negli altri Stati membri, né alcuna prova del contenuto della lettera della Commissione, tale argomento deve essere respinto.

90. Il ricorrente sostiene inoltre che la Commissione ha violato gli artt. 5 e 190 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 10 e 253 CE), poiché nella

relazione di sintesi per il 1994 essa sarebbe venuta meno all'obbligo di controbattere, e di confutare in maniera convincente tutti gli argomenti e i fatti presentati dalle autorità spagnole nel corso della procedura che aveva preceduto tale relazione e l'adozione della decisione 99/187. Nell'esaminare tale assunto bisogna tenere presente che il governo spagnolo era stato strettamente coinvolto nell'iter che ha portato all'adozione delle decisioni impugnate, e che esso era ben consapevole delle ragioni che inducevano la Commissione a ritenere che gli importi controversi non dovessero essere imputati al Fondo [60]. Di conseguenza, trascurando di rispondere ad alcuni argomenti e di confutare alcune affermazioni di fatto, la Commissione non ha violato le disposizioni del Trattato fatte valere dal ricorrente.

91. Facendo riferimento alla sentenza Grecia/Commissione [61], il ricorrente sostiene inoltre che le decisioni impugnate sono illegittime perché era impossibile rispettare i termini stabiliti per l'istituzione dello schedario oleicolo e degli schedari computerizzati dei dati relativi alla produzione. Poiché il ricorrente non ha fornito alcuna informazione circa le pretese difficoltà incontrate dalle autorità spagnole, tale argomento deve in ogni caso essere respinto.

92. Infine, per quel che riguarda la decisione 99/186, che ha escluso alcune spese dal finanziamento per l'esercizio finanziario 1996, il ricorrente ritiene che la Commissione abbia violato l'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70, come modificato dal regolamento n. 1287/95 [62]. Tale disposizione stabilisce che «[p]rima che sia adottata una decisione di rifiuto del finanziamento, i risultati delle verifiche della Commissione (...) costituiscono oggetto di comunicazioni scritte» e che «[i]l rifiuto del finanziamento non può riguardare le spese effettuate anteriormente a ventiquattro mesi che precedono la comunicazione scritta, da parte della Commissione allo Stato membro interessato, dei risultati delle verifiche» [63]. Il ricorrente fa riferimento ad una lettera in data 10 marzo 1998, ricevuta alla rappresentanza spagnola presso l'Unione europea il 12 marzo 1998, con la quale la Commissione comunicava alle autorità spagnole le conclusioni definitive delle sue indagini sul sistema di controllo in funzione in Spagna nel 1994 e negli anni successivi. Tale lettera, secondo il ricorrente, dovrebbe essere considerata come una «comunicazione scritta» ai sensi dell'art. 5, n. 2, con la conseguenza che la Commissione non avrebbe potuto rifiutare di imputare al Fondo le spese sostenute prima del 12 marzo 1996.

93. La Commissione respinge tale argomento. Essa pone l'accento sul fatto che i problemi relativi al sistema di controllo spagnolo nel settore dell'olio d'oliva, che esistevano sin dal 1990, erano ben noti alle autorità spagnole, e che tali problemi erano

60 — V. sentenza 13 dicembre 1990, causa C-22/89, Regno dei Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-4799, punto 18).

61 — Causa C-50/94 (citata alla nota 19), punto 39.

62 — Regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 1995, n. 1287, che modifica il regolamento (CEE) n. 729/70 relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 125, pag. 1).

63 — Tuttavia tale regola non si applica alle conseguenze finanziarie derivanti «da casi di irregolarità di cui all'articolo 8, paragrafo 2» e «da aiuti nazionali o infrazioni per i quali sono state avviate le procedure di cui agli articoli 93 e 169 del Trattato».

stati oggetto di discussioni e scambi di corrispondenza fra la Commissione e le autorità spagnole. Pertanto, le autorità spagnole non possono basarsi sull'art. 5, n. 2, lett. c).

94. L'art. 5, n. 2, lett. c), è stato aggiunto al regolamento n. 729/70 dal regolamento n. 1287/95 che ha stabilito la procedura di liquidazione dei conti attualmente in vigore. In base a tale procedura, la Commissione adotta decisioni annuali di liquidazione dei conti e, ove risulti necessario, decisioni di conformità relative a più anni che escludono dal finanziamento comunitario spese che, secondo i suoi controlli, non sono state effettuate in conformità alle norme comunitarie [64]. Introducendo questa procedura, il legislatore comunitario ha inteso ridurre i ritardi che si erano verificati con la procedura di liquidazione dei conti precedentemente in vigore [65]. Tuttavia, poiché tali decisioni di liquidazione di conformità non sono vincolate all'adozione del bilancio di un determinato esercizio finanziario, il legislatore comunitario ha considerato che «occorre stabilire il periodo massimo cui si possono riferire le conseguenze dei risultati emersi dalle verifiche di conformità[della Commissione]» [66]. Da tale affermazione, e dalle spiegazioni fornite dalla Commissione nella presente causa, risulta che lo scopo della limitazione temporale di cui all'art. 5, n. 2, lett. c), è di tutelare gli Stati membri da una situazione di incertezza del diritto che potrebbe insorgere se la Commissione si trovasse nella posizione di mettere in discussione spese sostenute molti anni prima dell'adozione di una decisione di conformità.

95. L'interpretazione data dalla Commissione all'art. 5, n. 2, lett. c) — interpretazione secondo la quale la limitazione temporale non si applica se lo Stato membro interessato è consapevole del fatto che la Commissione considera il suo sistema di controllo lacunoso —, non è, a mio parere, coerente con tale scopo. L'art. 5, n. 2, lett. c), può garantire un'effettiva certezza del diritto agli Stati membri solo se essi possono accertare con precisione la data a partire dalla quale deve essere calcolata la limitazione temporale. Inoltre, risulta chiaramente dal tenore letterale dell'art. 5, n. 2, lett. c), che la data rilevante è quella in cui la Commissione notifica per mezzo di «comunicazioni scritte» i risultati dei suoi controlli in relazione agli esercizi finanziari in esame. Di conseguenza, per conformarsi all'art. 5, n. 2, lett. c), la Commissione è tenuta solo ad effettuare controlli e a notificarne i risultati entro un termine di 24 mesi dal momento in cui lo Stato interessato ha sostenuto la spesa; essa non è quindi tenuta a concludere la procedura di liquidazione dei conti entro tale termine. A mio parere, tale sistema non impone un onere irragionevole alla Commissione, ma realizza un ragionevole equilibrio fra la necessità di certezza del diritto da parte degli Stati membri, da un lato, e, dall'altro, gli interessi finanziari della Comunità. Mi sembra che l'interpretazione proposta dalla Commissione sia problematica anche in quanto presuppone — in ogni caso in cui il termine di cui all'art. 5, n. 2, lett. c), è rilevante — una valutazione della questione se lo Stato membro in esame sapesse che il proprio sistema di controllo era

64 — V. supra, paragrafo 7.

65 — V. il quarto ed il quinto 'considerando' del regolamento n. 1287/95.

66 — V. il sesto 'considerando' del regolamento n. 1287/95.

carente. Tale valutazione può creare difficoltà probatorie, e solleva numerose questioni complesse, circa, ad esempio, il grado di conoscenza richiesto.

96. Nella presente causa, concordo con il ricorrente sul fatto che la notificazione ha avuto luogo il 12 marzo 1998. Con il documento ricevuto in tale data la Commissione ha appunto esposto le conclusioni definitive alle quali era pervenuta, in relazione agli esercizi finanziari a cui si riferiva la decisione n. 99/186, in seguito ai controlli effettuati nel corso del 1996 e del 1997. Che le autorità spagnole fossero in grado, come sostiene la Commissione, o non fossero in grado di dedurre dalle precedenti decisioni di liquidazione dei conti e dagli scambi informali di informazioni intervenuti prima del marzo 1998 quali sarebbero state tali conclusioni è, a mio parere, irrilevante.

97. Di conseguenza, ritengo che la decisione n. 99/186 sia in contrasto con l'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70, come modificato, nei limiti in cui tale decisione ha escluso il finanziamento delle spese sostenute dalla Spagna anteriormente al 12 marzo 1996. Tale conclusione non è infirmata dall'argomento della Commissione secondo il quale le carenze del sistema di controllo spagnolo erano state accertate da verifiche effettuate — ed il cui risultato era stato comunicato alle autorità spagnole — nel corso degli esercizi finanziari precedenti al 1994, e che da allora non erano state effettuate nuove verifiche, a parte alcune ispezioni di importanza secondaria e riunioni bilaterali. A mio parere, tale argomento si basa su una interpretazione indebitamente restrittiva del termine «verifiche». Nel contesto dell'art. 5, n. 2, lett. c), tale termine deve essere interpretato nel senso che si riferisce non solo a visite di controllo, ma anche a verifiche finanziarie e statistiche effettuate dalla Commissione. In ogni caso, risulta chiaramente dai documenti prodotti dalla Commissione che un gruppo di ispettori del fondo aveva eseguito visite di controllo in Spagna nel corso del 1996 e del 1997, e che la decisione 99/186 era ampiamente basata sulle risultanze figuranti nelle relazioni relative a tali visite.

b) Secondo gruppo di argomenti

98. Il secondo gruppo di argomenti del ricorrente mira, in sostanza, a confutare l'affermazione contenuta nella relazione di sintesi secondo cui il sistema di controllo messo in atto in Spagna era carente. Pur ammettendo che vi era stato un ritardo nell'istituzione dello schedario oleicolo e nell'avanzamento dell'opera di istituzione e di aggiornamento degli schedari computerizzati dei dati relativi alla produzione, il ricorrente sostiene che i controlli effettuati in Spagna erano comunque efficaci e che, quindi, il Fondo non ha subito alcuna perdita. Le rettifiche operate dalla Commissione dovrebbero quindi essere annullate.

99. A mio parere, non è necessario entrare nel merito di questi argomenti dettagliati. A mio parere, non è semplicemente possibile considerare esistente un sistema di controllo veramente efficiente finché lo schedario oleicolo e gli schedari computerizzati previsti dalla normativa comunitaria non

vengono completati e non sono utilizzati al fine di effettuare controlli incrociati dell'aiuto a tutti i livelli. Questo punto di vista è confortato dai chiarimenti della Commissione e dalla sentenza Grecia/Commissione [67], nella quale la Corte ha sostenuto che, in ogni caso, la mancata costituzione dello schedario oleicolo e degli schedari informatizzati dei dati del settore oleicolo «non è giustificabile con un generico richiamo ai controlli integrativi, la cui portata e frequenza non sono precisate e la cui efficacia è peraltro contestata dalla Commissione».

100. Sulla scorta delle osservazioni che precedono, concludo nel senso che la decisione 99/186 dovrebbe essere annullata nei limiti in cui esclude dal finanziamento comunitario spese relative ad aiuti alla produzione dell'olio d'oliva sostenute dal ricorrente anteriormente al 12 marzo 1996.

Vino

Disposizioni regolamentari

101. Gli artt. 6, 7 e 8 del regolamento n. 822/87 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo vietano l'impianto di nuove viti e stabiliscono una procedura amministrativa per l'autorizzazione all'estirpazione e al reimpianto di viti [68]. Ai sensi degli artt. 6, n. 3, e 7, n. 4, le uve provenienti da viti piantate contravvenendo a tali disposizioni non possono essere utilizzate per la produzione di vino da tavola e i prodotti che risultano da queste uve possono essere messi in circolazione soltanto se sono destinati a distillerie.

Sintesi degli argomenti

102. Il ricorrente chiede l'annullamento del rifiuto della Commissione di rimborsare la somma totale di ESP 730 638 679 in relazione all'aiuto per l'abbandono definitivo di superfici viticole (ESP 424 652 236) e all'aiuto per la distillazione preventiva di vino (ESP 305 986 443) [69]. In base alla relazione di sintesi, la Commissione ha applicato tale rettifica poiché le autorità nazionali competenti non avevano effettuato controlli sufficienti e non avevano inflitto le sanzioni previste per assicurare il rispetto degli artt. 6, 7 e 8 del regolamento n. 822/87. A causa di tali omissioni, confermate al momento dell'esecuzione di verifiche in Spagna nel corso del 1996 da parte degli ispettori del Fondo, le autorità non erano state in grado di bloccare impianti e reimpianti abusivi di viti, né di impedire la vendita per fini diversi dalla distillazione di prodotti ricavati dall'uva proveniente da tali viti. Il fatto che numerose regioni spagnole avessero intrapreso

67 — Sentenza 29 gennaio 1998, causa C-61/95, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-207, punto 13).

68 — Regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 822, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 84, pag. 1).

69 — La disposizione di base relativa a tale aiuto è l'art. 38 del regolamento n. 822/87.

iniziative sia sul piano legislativo che su quello pratico al fine di regolarizzare gli impianti abusivi di viti testimoniava la gravità di tali problemi.

103. Il ricorrente, pur non contestando gli accertamenti di fatto sui quali si basava la rettifica decisa dalla Commissione, chiede tuttavia alla Corte di annullare tale rettifica. Esso si fonda, in sostanza, su tre argomenti.

104. Innanzi tutto, il ricorrente sostiene che la decisione della Commissione è iniqua, in quanto non si potrebbero censurare le autorità regionali spagnole per aver intrapreso un processo di regolarizzazione degli impianti abusivi. Tale processo era una necessità legale e sociale visto il gran numero di impianti abusivi in Spagna, e aveva avuto l'effetto di ridurre in una certa misura la capacità di produzione vinicola degli agricoltori spagnoli. Secondo il ricorrente, tali argomenti vengono ulteriormente rafforzati dal fatto che le recenti proposte di riforma della disciplina comunitaria nel settore vinicolo mirano ad un sistema di regolarizzazione molto simile a quello già adottato in alcune regioni spagnole. In secondo luogo, pur essendo a conoscenza del processo di regolarizzazione sin dal 1992, la Commissione non aveva intrapreso alcuna azione finché — in seguito alle ispezioni effettuate nel 1996 — essa non ha chiesto formalmente alla Spagna di bloccare tale processo e di annullare le decisioni specifiche adottate in base a quest'ultimo. Infine, anche supponendo che la regolarizzazione di impianti abusivi fosse contraria al diritto comunitario, tale processo non incideva sulla concessione dell'aiuto comunitario e non esponeva quindi il Fondo ad alcun rischio di perdita finanziaria.

Analisi

105. Le censure del ricorrente alla rettifica contestata sono, a mio parere, infondate.

106. La decisione di operare una rettifica si basava, come sottolinea la Commissione, sull'omesso controllo da parte delle autorità spagnole del rispetto del divieto e delle procedure previsti dagli artt. 6, 7 e 8 del regolamento n. 822/87. Così, il fatto che le autorità spagnole si siano sentite costrette a regolarizzare gli impianti abusivi dimostrava l'ampiezza e la gravità di tali omissioni; esso non costituiva, di per sé, la base della decisione. Gli argomenti del ricorrente, che riguardano solo la regolarizzazione degli impianti abusivi, non possono quindi mettere in discussione la legittimità della rettifica contestata.

107. In ogni caso, tali argomenti non mi convincono. Come afferma la Commissione, i problemi giuridici e sociali derivanti dall'esistenza di un gran numero di impianti abusivi sono, in larga misura, il risultato della mancata adozione, da parte delle autorità spagnole, dei meccanismi di controllo e coercitivi necessari per assicurare il rispetto delle disposizioni del regolamento n. 822/87. Di conseguenza, la decisione della Commissione non era, a

mio parere, iniqua. Per quel che riguarda la pretesa passività della Commissione, il ricorrente non ha spiegato in base a principi giuridici consolidati come tale passività potesse produrre effetti sulla legittimità della decisione contestata. Infine, è vero — come la stessa Commissione ha affermato nella relazione di sintesi — che non esiste un sistema comunitario di aiuto per la produzione vinicola. La mancanza di controlli e di misure coercitive in Spagna non aveva, di conseguenza, portato ad una illecita concessione di aiuti alla produzione. Tuttavia, concordo con il ragionamento esposto dalla Commissione nella relazione di sintesi e nel suo controricorso: il diffuso impianto e reimpianto di viti in contrasto con le norme del regolamento n. 822/87, che era conseguenza delle omissioni delle autorità spagnole, minava l'efficacia dei sistemi relativi all'aiuto per l'abbandono definitivo di superfici viticole e all'aiuto per la distillazione preventiva del vino. Poiché tali sistemi sono finanziati dal Fondo, la Commissione poteva decidere una rettifica sulla base dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70.

Lino tessile e canapa

Disposizioni regolamentari

108. Il regolamento n. 619/71 fissa le norme generali per la concessione dell'aiuto per il lino tessile e la canapa [70]. L'art. 4 di tale regolamento così dispone:

«1. Gli Stati membri istituiscono un regime di controllo amministrativo che garantisca che il prodotto per il quale è richiesto l'aiuto risponda alle condizioni stabilite per la concessione.

2. Ai fini di tale controllo, gli Stati membri istituiscono un regime di dichiarazioni relative alle superfici di semina e di raccolta».

109. Ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 619/71, gli Stati membri sono tenuti a verificare l'esattezza delle dichiarazioni relative alle superfici di semina e di raccolta e delle domande di aiuto presentate dai produttori, procedendo in loco a controlli per sondaggio.

110. Il regolamento n. 1164/89 contiene modalità d'applicazione concernenti l'aiuto per il lino tessile e la canapa [71]. Ai sensi dell'art. 4, lett. a), di tale regolamento, l'aiuto deve essere concesso solo per superfici su cui sono stati eseguiti la semina e il raccolto e per le quali sono stati effettuati i

70 — Regolamento (CEE) del Consiglio 22 marzo 1971, n. 619, che fissa le norme generali per la concessione dell'aiuto per il lino e la canapa (GU L 72, pag. 2).

71 — Regolamento (CEE) della Commissione 28 aprile 1989, n. 1164, relativo alle modalità d'applicazione concernenti l'aiuto per il lino tessile e la canapa (GU L 121, pag. 4).

normali lavori colturali [72]. L'art. 6, n. 1, dispone che il controllo di cui all'art. 5 del regolamento n. 619/71 deve essere eseguito almeno sul 5% delle dichiarazioni delle superfici di semina e su una percentuale rappresentativa delle domande di aiuto. Ai sensi dell'art. 6, n. 2, in caso di irregolarità rilevanti che interessino il 6% o più dei controlli effettuati, gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione i provvedimenti da essi adottati. Infine, l'art. 7, lett. b), del regolamento n. 1164/89 dispone sanzioni amministrative nei casi in cui dai controlli in loco risulti che un produttore ha dichiarato una superficie superiore a quella effettivamente seminata. In tali casi, l'aiuto viene calcolato in base alla superficie effettivamente seminata, quale accertata dalle autorità, ridotta della differenza tra la superficie inizialmente dichiarata e quella accertata. Tuttavia, nel caso in cui la differenza tra la superficie dichiarata e quella accertata sia considerata giustificata dallo Stato membro, l'aiuto è calcolato in base alla superficie seminata senza ulteriori riduzioni.

Sintesi ed esame degli argomenti

111. Il governo spagnolo contesta la decisione della Commissione di applicare una rettifica forfettaria del 10% alla sua richiesta di rimborso dell'aiuto concesso nel settore del lino tessile e della canapa nel corso degli esercizi finanziari 1994 e 1995, escludendo così la somma di ESP 42 616 276 dal finanziamento comunitario. Secondo la relazione di sintesi, tale decisione si basava sul fatto che le autorità spagnole non avevano effettuato i controlli previsti dalla normativa comunitaria [73]: in violazione dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 619/71, le autorità spagnole non avevano effettuato i controlli amministrativi delle dichiarazioni relative alle superfici né quelli relativi alle domande; i controlli in loco che erano stati effettuati non erano conformi all'art. 5 del regolamento n. 619/71 poiché i rapporti redatti dagli ispettori locali erano imprecisi e poiché non era stato fatto alcun tentativo di controllare le quantità di lino tessile e di canapa raccolte e vendute; il meccanismo istituito dall'art. 7, lett. b), del regolamento n. 1164/89 non era stato applicato correttamente; vi era stata una generale assenza di controlli finalizzati a verificare se i contratti di consegna sottoposti dai richiedenti l'aiuto fossero stati effettivamente eseguiti; inoltre, le autorità centrali non avevano coordinato né controllato gli sforzi delle varie regioni autonome, aggravando così il rischio di perdita per il Fondo. La Commissione ha altresì espresso il suo rammarico per il fatto che le autorità spagnole non avessero utilizzato i dati raccolti ai fini del SIGC per effettuare controlli amministrativi incrociati delle dichiarazioni delle superfici seminate. Pur ammettendo che la normativa specifica relativa al lino tessile e alla canapa non prevedeva tali controlli, la Commissione ha considerato che, non utilizzando mezzi di controllo disponibili ed efficaci, le autorità

72 — L'art. 4, lett. a), è stato modificato varie volte. Anche se nessuna di queste modifiche è direttamente rilevante nella presente causa, possiamo segnalare che l'art. 4, lett. a), è stato modificato in particolare — e con effetti per i prodotti raccolti dal 1994 in poi — dal regolamento (CE) della Commissione 27 giugno 1994, n. 1469, che modifica il regolamento (CEE) n. 1164/89, relativo alle modalità d'applicazione concernenti l'aiuto per il lino tessile e la canapa (GU L 159, p. 12). Così come modificato da tale regolamento, l'art. 4, lett. a), stabilisce che possono essere considerate superfici su cui è stato eseguito il raccolto, le superfici che abbiano subito un'operazione effettuata dopo la formazione dei semi, intesa a porre fine al ciclo vegetativo della pianta, e effettuata allo scopo di valorizzare lo stelo, eventualmente senza i semi.

73 — Le motivazioni della Commissione sono esposte più dettagliatamente nella relazione di sintesi per il 1994, allegata in buona parte al controricorso della Commissione.

spagnole avevano violato gli obblighi generali loro derivanti dall'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70. Infine, la Commissione ha affermato, in una lettera inviata alle autorità spagnole e nel suo controricorso nel presente procedimento, anche se non nella relazione di sintesi, che, non avendo le autorità scoperto l'utilizzazione di quantità insolitamente esigue di sementi e raccolti molto scarsi, né avendo preso provvedimenti al riguardo, vi era motivo di ritenere che esse avessero concesso l'aiuto, contrariamente a quanto disposto dall'art. 4, lett. a), del regolamento n. 1164/89, in relazione a superfici nelle quali non erano stati eseguiti la semina ed il raccolto e per le quali non erano stati effettuati i normali lavori colturali.

112. Il ricorrente contesta la decisione della Commissione, in sostanza, sulla base di tre motivi. In primo luogo, il ricorrente sottolinea che l'art. 4, lett. a), del regolamento n. 1164/89 non definisce cosa si debba intendere per normali lavori colturali [74]. Sarebbe pertanto irrilevante l'utilizzazione di esigui quantitativi di sementi e di pretesi metodi di coltivazione non appropriati. In secondo luogo, il ricorrente sostiene che non vi era alcun obbligo di effettuare controlli incrociati facendo riferimento alle informazioni raccolte ai fini del SIGC, poiché di tale possibilità viene fatta menzione solo nel regolamento n. 154/97 [75] che non era ancora entrato in vigore all'epoca dei fatti. In terzo luogo, il ricorrente sottolinea che esso si era pienamente conformato all'obbligo, imposto dall'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1164/89, di controllare più del 5% del totale delle domande.

113. Risulta chiaramente da tali argomenti che il ricorrente non contesta i principali accertamenti di fatto su cui la decisione della Commissione era basata.

114. Per giunta, i tre argomenti addotti dal ricorrente non mi sembrano convincenti. Innanzi tutto, concordo pienamente con la Commissione sul fatto che l'utilizzazione di esigui quantitativi di sementi e raccolti scarsi possano creare il sospetto che l'aiuto sia stato concesso in relazione a superfici che non sono state coltivate in modo adeguato. In secondo luogo, l'assenza di disposizioni specifiche che impongano l'obbligo di effettuare controlli incrociati non influisce sulla validità della rettifica contestata, poiché la decisione della Commissione è in ogni caso ampiamente giustifi-

74 — In tale contesto, il ricorrente afferma che il regolamento (CE) della Commissione 8 aprile 1997, n. 624, che modifica il regolamento (CEE) n. 1164/89 relativo alle modalità d'applicazione concernenti l'aiuto per il lino tessile e la canapa (GU L 95, pag. 8) impone condizioni che devono essere soddisfatte perché si possa ritenere che su una superficie sia stato eseguito il raccolto. Tali condizioni, che in ogni caso sono irrilevanti ai fini della presente causa, sono state in effetti introdotte dal regolamento (CE) della Commissione n. 1469/94 (citato alla nota 72) per i prodotti raccolti dal 1994 in poi.

75 — Il regolamento (CE) del Consiglio 20 gennaio 1997, n. 154, che modifica il regolamento (CEE) n. 619/71 che fissa le norme generali per la concessione dell'aiuto per il lino e la canapa (GU L 27, pag. 1), ha sostituito, a decorrere dalla campagna 1997/1998, l'art. 5 del regolamento n. 619/71 con la seguente disposizione:
«1. Gli Stati membri verificano l'esattezza delle dichiarazioni relative alle superfici di semina e di raccolta, delle domande di aiuto presentate dai produttori, procedendo in loco a controlli per sondaggio, nonché dell'esecuzione dei contratti e del rispetto degli impegni di trasformazione e delle condizioni di riconoscimento.
2. Le modalità d'applicazione relative alle misure di controllo sono stabilite secondo la procedura di cui all'articolo 12 del regolamento (CEE) n. 1308/70; dette misure possono prevedere l'impiego di determinati elementi del sistema integrato di gestione e di controllo».
Inoltre, nel terzo 'considerando' del regolamento n. 154/97 si afferma che «l'efficacia dei controlli può essere incrementata facendo ricorso a taluni elementi del sistema integrato di gestione e di controllo e che pertanto questa possibilità dovrebbe essere prevista».

cata dalle numerose altre motivazioni esposte nella relazione di sintesi. Infine, il fatto che le autorità spagnole avessero effettuato un numero sufficiente di controlli in loco è irrilevante, dato che la contestazione della Commissione riguarda la qualità e non la quantità dei controlli.

115. Di conseguenza, propongo di respingere la domanda del ricorrente per quanto riguarda l'aiuto per il lino tessile e la canapa.

Pagamenti tardivi in vari settori

116. Dalla relazione di sintesi risulta che la Commissione ha rifiutato il rimborso di ESP 3 362 203 596 in quanto i pagamenti dell'aiuto in alcuni settori erano stati effettuati tardivamente. In applicazione dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 296/96[76], parte di tale importo (ESP 1 951 844 235) era stato detratto dagli anticipi pagati dalla Commissione alle autorità spagnole per i mesi da novembre ad agosto degli esercizi finanziari interessati[77]. L'importo rimanente (ESP 1 410 359 361) non era stato detratto dagli anticipi per i mesi di settembre ed ottobre di quell'anno, ma dalla decisione di liquidazione dei fondi per il 1994, come previsto dall'art. 4, n. 3, del regolamento n. 296/96[78]. A seguito del fatto che il governo spagnolo aveva contestato alcune delle rettifiche applicate dalla Commissione, investendo della questione l'organo di conciliazione, che non aveva ancora terminato i suoi lavori al momento dell'adozione della decisione 99/187, la Commissione aveva inserito in tale decisione una «riserva negativa», in base alla quale si riservava il diritto di rivedere le riduzioni alla luce dell'esito della procedura di conciliazione.

117. Il governo spagnolo riconosce che la Commissione può applicare riduzioni per pagamenti effettuati in ritardo, e che essa può inserire «riserve negative» nelle decisioni di liquidazione dei conti[79]. Tuttavia, il ricorrente sostiene che poiché la procedura di conciliazione non era stata portata a termine, la Commissione non avrebbe dovuto detrarre nel contesto della procedura di liquidazione per il 1995 gli importi che non erano stati detratti dagli anticipi mensili (ESP 1 410 359 361). A suo parere,

76 — Regolamento (CE) della Commissione 16 febbraio 1996, n. 296, relativo ai dati che devono essere forniti dagli Stati membri ed alla contabilizzazione mensile delle spese finanziate dalla sezione garanzia del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che abroga il regolamento (CEE) n. 2776/88 (GU L 39, pag. 5).

77 — Da quando la procedura per la liquidazione dei fondi è stata modificata nel 1987, i pagamenti mensili sono stati effettuati dalla Commissione solo in relazione a somme già pagate dagli Stati membri. Tuttavia, poiché la Commissione mantiene il potere di rifiutare l'eventuale finanziamento di tali somme nella decisione di liquidazione dei fondi adottata al termine dell'esercizio finanziario o in una successiva decisione di conformità, i pagamenti mensili vengono ancora chiamati «anticipi» anziché rimborsi.

78 — Come ho chiarito alla nota 8, l'esercizio finanziario decorre dal 16 ottobre al 15 ottobre dell'anno successivo.

79 — L'utilizzazione di riserve negative è stata avallata dalla Corte di giustizia. V. sentenza nella causa C-61/95 (citata alla nota 19), punto 30. V., inoltre, le conclusioni dell'avvocato generale La Pergola in detta causa, paragrafi 53-55, e le conclusioni dell'avvocato generale Alber nella causa C-238/96 (citata alla nota 15), paragrafo 44.

la decisione sul rimborso di tale importo avrebbe dovuto essere posticipata in attesa dell'esito della procedura di conciliazione e trattata in una decisione di liquidazione dei conti successiva. La decisione della Commissione, che escludeva l'importo salvo un'eventuale nuova valutazione, sarebbe pertanto illegittima.

118. Nella sua risposta, la Commissione chiarisce che se essa non avesse escluso l'importo controverso nella decisione di liquidazione per il 1995, sarebbe stato necessario rimborsare immediatamente tale importo alle autorità spagnole. Se l'organo di conciliazione avesse accolto la tesi della Commissione secondo cui l'importo non era rimborsabile, il governo spagnolo sarebbe stato poi obbligato a restituire l'importo alla Commissione. Proprio per evitare tale complicazione, e per assicurare che tutte le rettifiche basate sul carattere tardivo dei pagamenti fossero prese in considerazione nella stessa decisione di liquidazione, la Commissione ha escluso l'importo sottoposto a riserva negativa.

119. La spiegazione della Commissione mi sembra convincente. Bisogna tener presente che — come ha sottolineato la Commissione senza essere contraddetta dal ricorrente — le rettifiche proposte sono nella maggior parte dei casi accolte dall'organo di conciliazione. La procedura seguita dalla Commissione nella fattispecie è quindi più pratica di quella suggerita dal ricorrente. Inoltre, la prima procedura non pregiudica la posizione dello Stato membro, dato che una decisione di liquidazione sottoposta a riserva negativa non è definitiva; la Commissione non solo può, ma deve, a mio parere, riesaminare tale decisione qualora l'evento rilevante specificato in tale riserva si realizzi [80].

120. Tale punto di vista non è infirmato dall'asserzione del ricorrente secondo la quale è prassi normale per la Commissione attendere l'esito della procedura di conciliazione prima di pronunciarsi su richieste nelle decisioni di liquidazione dei conti. Pur essendo chiaro che la Commissione segue in genere tale prassi, non è stato dimostrato che essa sia sempre stata applicata alle rettifiche basate su pagamenti tardivi. In ogni caso, concordo con la Commissione nel ritenere che vi siano valide ragioni per non attendere l'esito della procedura di conciliazione in questo specifico contesto.

121. Di conseguenza, propongo di respingere la domanda del ricorrente relativamente ai pagamenti tardivi.

Osservazioni finali

122. Il governo spagnolo pretende, a mò di conclusione, di aver dimostrato che la

80 — V., in tal senso, anche sentenza 28 gennaio 1986, causa 129/84, Italia/Commissione (Racc. pag. 309, punto 42).

Commissione ha violato numerosi principi generali, quali il diritto alla difesa, il principio di buona amministrazione, il principio di legalità delle sanzioni ed il principio di proporzionalità. A mio parere, non è necessario esaminare tali affermazioni che si limitano a ribadire gli argomenti più specifici del ricorrente senza aggiungere nuovi elementi che possano infirmare la legittimità delle decisioni 99/186 e 99/187.

Conclusione

123. Nella presente causa sono giunto alla conclusione che il ricorso dovrebbe essere accolto solo in due punti. Poiché il ricorso, a mio parere, non è accoglibile sugli altri capi della domanda, il ricorrente dovrebbe essere condannato alle spese.

124. Alla luce delle osservazioni che precedono, ritengo che la Corte di giustizia dovrebbe:

«1) annullare la decisione della Commissione 3 febbraio 1999, 99/186/CE, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione "Garanzia", nei limiti in cui la Corte non ha imputato al Fondo le spese sostenute dalla Spagna anteriormente al 12 marzo 1996 nel quadro dell'aiuto alla produzione di olio d'oliva;

2) annullare la decisione della Commissione 3 febbraio 1999, 99/187/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" nei limiti in cui non ha imputato al Fondo l'importo di ESP 1 355 544 657, corrispondente ad interessi dovuti ai sensi del sistema del prelievo supplementare sui latticini;

3) per il resto, respingere il ricorso;

4) condannare il ricorrente alle spese».