SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
28 ottobre 1999 *

Nella causa C-253/97,

Repubblica italiana, rappresentata dal professor Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico presso il Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor Gianni De Bellis, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Paolo Ziotti, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avv. Alberto Dal Ferro, del foro di Vicenza, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 23 aprile 1997, 97/333/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1993 finanziate dal Fondo europeo

* Lingua processuale: l'italiano.

agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia (GU L 139, pag. 30), nella parte concernente la Repubblica italiana,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J.C. Moitinho de Almeida, presidente della Sesta Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, L. Sevón, J.-P. Puissochet, P. Jann e M. Wathelet (relatore), giudici,

avvocato generale: S. Alber

cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 18 marzo 1999, nel corso della quale il governo italiano era rappresentato dal signor G. De Bellis e la Commissione dal signor Francesco Ruggeri Laderchi, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avv. A. Dal Ferro,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 maggio 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 10 luglio 1997 la Repubblica italiana ha chiesto, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, primo comma, CE), l'annullamento della decisione della Commissione 23 aprile 1997, 97/333/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1993 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia (GU L 139, pag. 30; in prosieguo: la «decisione impugnata»), nella parte che la riguarda.

2 Il ricorso mira ad ottenere l'annullamento della decisione impugnata nella parte in cui dichiara non imputabili al FEAOG le seguenti somme:

— LIT 17 361 126 678 versate a titolo di prefinanziamento della restituzione all'esportazione di carni bovine;

— LIT 2 686 311 350 versate a titolo di ritiro pluriennale di seminativi dalla produzione;

— LIT 76 987 797 e LIT 911 895 729 versate a titolo di rimborso delle spese di ammasso dello zucchero;

— LIT 22 731 751 579 versate a titolo di aiuto al consumo di olio d'oliva;

— LIT 2 165 691 000 e LIT 8 155 895 000 versate a titolo di distillazione obbligatoria dei vini da tavola;

— LIT 3 382 118 277 versate a titolo di rimborso spese per l'abbandono definitivo di superfici viticole;

— LIT 243 553 000 versate a titolo di detrazione anticipata delle previste perdite quantitative delle carni bovine disossate;

— LIT 5 771 993 000 versate a titolo di adeguamenti contabili delle scorte di carni bovine non disossate;

— LIT 778 000 000, versate a titolo di pagamenti di acquisti all'intervento di carni bovine, per il carattere tardivo dei pagamenti;

— LIT 27 804 654 011 versate a titolo di premi per pecore e capre, a causa dell'inadeguatezza della gestione e dei controlli.

Le direttive enunciate nel rapporto Belle ed i rispettivi doveri della Commissione e degli Stati membri in materia di liquidazione dei conti FEAOG nonché la natura del contenzioso sottoposto alla Corte

3 In limine, è opportuno rammentare le direttive da seguire quando si deve applicare una rettifica finanziaria ad uno Stato membro, quali sono definite nel rapporto Belle della Commissione, nonché la consolidata giurisprudenza della Corte in materia di liquidazione dei conti FEAOG, ed occorre precisare la natura del contenzioso sottoposto alla Corte.

4 Oltre a tre metodi di calcolo principali, il rapporto Belle prevede tre categorie di rettifica forfettaria per i casi complessi:

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

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

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

5 Le direttive del rapporto Belle prevedono inoltre che, ove vi sia un dubbio sulla rettifica da applicare, è necessario tener conto dei seguenti punti come circostanze attenuanti:

«— se le autorità nazionali abbiano adottato misure efficaci al fine di porre rimedio alle carenze quando esse si sono rivelate;

— se le carenze provenissero da difficoltà di interpretazione dei testi comunitari».

6 Come già rilevato dalla Corte, il FEAOG finanzia solo gli interventi effettuati in conformità delle norme comunitarie, nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (v. sentenza 10 novembre 1993, causa C-48/91, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-5611, punto 14). A questo proposito incombe alla Commissione l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (v. sentenze 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. 1749, punto 16; 19 febbraio 1991, causa C-281/89, Italia/Commissione, Racc. pag. I-347, punto 19; 6 ottobre 1993, causa C-55/91, Italia/Commissione, Racc. pag. 4813, punto 13, nonché la citata sentenza Paesi Bassi/Commissione, punto 18). Di conseguenza, la Commissione è obbligata a giustificare la decisione con cui rileva la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli istituiti dallo Stato membro interessato (v. sentenza 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione, Racc. pag. I-2321, punto 23).

7 Lo Stato membro interessato, da parte sua, non può confutare le constatazioni della Commissione con semplici affermazioni non suffragate da elementi atti a dimostrare l'esistenza di un sistema di controlli affidabile ed operativo. A meno che esso non riesca a dimostrare che le constatazioni della Commissione sono inesatte, queste ultime costituiscono elementi che possono far sorgere fondati dubbi sull'istituzione di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo (v., in tal senso, la citata sentenza 12 giugno 1990, Germania/Commissione, punto 28).

8 È necessario infine ricordare che, quando la Corte è adita sulla base di un ricorso d'annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato, essa deve unicamente accertare se i motivi del ricorso siano fondati. Non le spetta, in questo ambito, maggiorare le rettifiche che dovessero risultare insufficienti alla luce, in particolare, dei criteri indicati nel rapporto Belle.

Sulla rettifica dell'importo da imputare al FEAOG a titolo di prefinanziamento della restituzione all'esportazione di carni bovine

9 Il regolamento (CEE) del Consiglio 4 marzo 1980, n. 565, relativo al pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 62, pag. 5), e il regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 351, pag. 1), organizzano un sistema di prefinanziamento delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, segnatamente per le carni bovine. Questo sistema consiste essenzialmente in un regime di pagamento anticipato quando i prodotti trasformati o le merci sono sottoposti a controllo doganale con la garanzia che saranno esportati entro un termine prefissato.

10 Ai sensi degli artt. 3, n. 6, e 26, n. 1, del regolamento n. 3665/87, i prodotti o le merci sono sottoposti a controllo doganale dal momento dell'accettazione, da parte delle autorità doganali, della dichiarazione di esportazione indicante che sarà chiesta una restituzione e fino al momento in cui lasciano il territorio doganale della Comunità o raggiungono una destinazione prevista.

11 Il regolamento (CEE) della Commissione 14 agosto 1984, n. 2388, recante modalità particolari di applicazione delle restituzioni all'esportazione per talune conserve di carni bovine (GU L 221, pag. 28), prevede, all'art. 2, che le conserve di carni bovine devono essere fabbricate con carni bovine di origine comunitaria e che il nome dello Stato membro nel quale il prodotto è stato fabbricato deve essere stampigliato su ciascuna delle scatole di conserve.

12 Dal regolamento (CEE) della Commissione 2 ottobre 1991, n. 2911, relativo alla vendita, mediante la procedura prevista dal regolamento (CEE) n. 2539/84, di carni bovine detenute da taluni organismi d'intervento e destinate all'esportazione in Unione Sovietica, previa trasformazione, recante modifica del regolamento (CEE) n. 569/88 e abrogazione del regolamento (CEE) n. 673/91 (GU L 276, pag. 28), e dal regolamento (CEE) della Commissione 7 ottobre 1992, n. 2919, relativo alla vendita, mediante la procedura prevista dal regolamento (CEE) n. 2539/84, di carni bovine con osso detenute da taluni organismi d'intervento e destinate all'esportazione previa trasformazione e recante modifica del regolamento (CEE) n. 569/88 (GU L 292, pag. 11), risulta altresì che le carni non possono essere sottoposte a cottura prima di essere assoggettate al regime di prefinanziamento.

13 La Commissione osserva come dalla relazione di sintesi per l'esercizio 1993 (punto 4.2.1.9) emerga che i competenti servizi del FEAOG hanno formulato i seguenti rilievi:

— controlli doganali sulle carni bovine prefinanziate inadeguati e limitati, a causa, segnatamente, degli scarsi contatti tra le autorità doganali e gli altri servizi competenti che partecipano alla gestione e alla sorveglianza generale del regime;

— stampa e conservazione da parte degli operatori delle etichette utilizzate per sigillare gli scatoloni delle carni bovine che beneficiano di restituzioni elevate; utilizzazione delle etichette non soggetta ad alcun controllo;

— utilizzazione per trasformazione in regime di prefinanziamento di quantitativi di carni bovine precotte;

— in alcuni casi, avvio alla trasformazione in regime di prefinanziamento di carni bovine già trasformate tanto che i servizi doganali competenti non

erano in grado di riconoscere e di verificare la natura e la qualità del prodotto di base.

14 Il governo italiano non contesta l'esistenza di insufficienze e di lacune nei controlli, ma ritiene che esse giustifichino una rettifica del 2% e non già del 5% come deciso dalla Commissione.

15 Secondo tale governo non esistono, da una parte, elementi certi per provare l'esistenza di un rischio grave per il FEAOG, tenuto conto del numero ridotto di controlli effettuati e di irregolarità rilevate.

16 D'altra parte, il fatto che la carne bovina fosse sottoposta a cottura prima del controllo doganale sarebbe irrilevante dal momento che la cottura era effettuata anch'essa sotto il controllo di un ente pubblico, l'Istituto nazionale per le conserve alimentari (in prosieguo: l'«INCA»). Questa irregolarità puramente formale non comporterebbe dunque alcun rischio di danno per il FEAOG.

17 Il governo italiano sottolinea altresì che la disciplina in materia non risulta chiara, giacché l'art. 4, n. 3, del regolamento n. 565/80 si limita ad indicare che «per quanto riguarda le procedure di controllo e il tasso di resa, i prodotti di base sono soggetti alla regolamentazione applicabile, in materia di perfezionamento attivo, ai prodotti della stessa natura».

18 Del resto, le osservazioni della Commissione sarebbero state seguite immediatamente da modifiche delle procedure di controllo nel senso desiderato. Per il passato, tuttavia, una rettifica del 5% risulterebbe sproporzionata, tenuto conto, in particolare, della difficoltà di interpretare la normativa comunitaria.

19 A questo riguardo occorre, in primo luogo, sottolineare che il sistema italiano di controllo presentava notevoli lacune. Come ha osservato in proposito la Commissione senza essere contraddetta, la ripartizione poco chiara delle competenze fra le autorità italiane ha fatto sì che, durante il magazzinaggio e la trasformazione delle carni bovine, non sia stato possibile garantire il rispetto delle regole relative al finanziamento anticipato. Le verifiche effettuate dall'INCA nelle imprese riguardavano infatti principalmente l'igiene alimentare. Numerose erano pure le differenze fra un distretto doganale e l'altro nel controllo delle carni bovine immagazzinate sotto il regime di prefinanziamento. D'altro lato, oltre ad essere contraria alla disciplina comunitaria, la cottura della carne prima dell'entrata in vigore del prefinanziamento non può assolutamente essere accettata. Dopo la cottura diventa infatti impossibile individuare le caratteristiche del prodotto di base. Anche per quanto riguarda l'etichettatura della carne bovina esistevano considerevoli lacune nel controllo e si erano quindi creati notevoli rischi di sostituzione di quantità imballate con altre e di frodi sulla qualità.

20 In secondo luogo, le verifiche effettuate dal FEAOG hanno riguardato circa il 60% dell'insieme del prefinanziamento destinato all'Italia, giacché concernevano quattro grandi imprese che hanno ricevuto il 57,31% della somma globale destinata al prefinanziamento della carne bovina in Italia.

21 Da ultimo, con riferimento ai miglioramenti del sistema di controllo invocati dalla Repubblica italiana, è sufficiente constatare che essi hanno avuto luogo soltanto a partire dal maggio 1995. Non se ne può pertanto tener conto nell'ambito della liquidazione dei conti per l'esercizio 1993.

22 Alla luce delle precedenti considerazioni risulta che le carenze riscontrate dai servizi della Commissione riguardano elementi importanti del sistema di controllo e l'esecuzione di controlli che rilevano per accertare la regolarità della spesa, cosicché si poteva ragionevolmente concludere che esisteva un rischio significativo di perdite per il FEAOG. La rettifica operata dalla Commissione non appare dunque ingiustificata.

23 Il primo motivo va pertanto respinto.

Sulla rettifica dell'importo da imputare al FEAOG a titolo di ritiro pluriennale di seminativi dalla produzione

24 L'art. 1 bis del regolamento (CEE) del Consiglio 12 marzo 1985, n. 797, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie (GU L 93, pag. 1), come introdotto dal regolamento (CEE) del Consiglio 25 aprile 1988, n. 1094, che modifica i regolamenti (CEE) n. 797/85 e (CEE) n. 1760/87 per quanto riguarda il ritiro dei seminativi dalla produzione nonché l'estensivizzazione e la riconversione della produzione (GU L 106, pag. 28), ha istituto un regime di aiuto destinato a incentivare il ritiro dei seminativi dalla produzione. In forza di detto articolo possono usufruire di tale regime tutti i seminativi, senza distinzione di coltura, purché effettivamente coltivati durante un determinato periodo di riferimento.

25 Le modalità di applicazione del regime di aiuti volto ad incentivare il ritiro dei seminativi sono contenute nel regolamento (CEE) della Commissione 29 aprile 1988, n. 1272 (GU L 121, pag. 36). L'art. 2, n. 1, di tale regolamento precisa che per «seminativi» si intendono i seminativi enumerati nell'allegato I, parte D, del regolamento (CEE) del Consiglio 29 febbraio 1988, n. 571, relativo all'organizzazione di indagini comunitarie sulla struttura delle aziende agricole nel periodo 1988-1997 (GU L 56, pag. 1), con esclusione, in particolare, delle terre destinate a maggese. Inoltre, ai sensi dell'art. 3 del regolamento (CEE) n. 1272/88, il periodo di riferimento durante il quale i seminativi erano effettivamente coltivati — e che condizionava quindi l'eleggibilità dei terreni ai contributi previsti per il ritiro — doveva includere almeno una campagna agricola compresa fra il 1° luglio 1985 e il 30 giugno 1988. Per l'Italia tale campagna era quella 1987/1988.

26 La disciplina del regolamento n. 797/85 è stata in seguito sostituita da quella del regolamento (CEE) del Consiglio 15 luglio 1991, n. 2328, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie (GU L 218, pag. 1), il quale, tenuto conto delle ripetute modifiche apportate al regolamento n. 797/85, ha proceduto alla sua codificazione.

27 Come risulta dalla relazione di sintesi, nel corso dei controlli effettuati dai servizi del FEAOG era emerso che in Sicilia vari terreni ritirati dalla produzione in base al regime di ritiro pluriennale rientravano di fatto nel maggese tradizionale e non erano quindi stati effettivamente coltivati durante la campagna di riferimento. L'inchiesta avrebbe inoltre fatto emergere che le autorità italiane non avevano verificato l'ammissibilità dei terreni sotto questo profilo. L'obiettivo del regime, vale a dire la riduzione della produzione, era stato pertanto conseguito solo in parte.

28 Tenuto conto del carattere pluriennale degli aiuti, la Commissione ha proceduto, per il 1993, ad una rettifica finanziaria del 5%, pari al tasso già applicato per il 1992.

29 La Repubblica italiana, in via principale, contesta la legittimità della rettifica finanziaria e, in subordine, ne chiede un'adeguata riduzione. Essa sostiene che la tecnica del maggese tradizionale è stata sostituita, sin dalla campagna di riferimento, con quella cosiddetta del «maggese vestito». Tale tecnica, abbinata a colture autunnali/primaverili sarchiate, a raccolta precoce, quali leguminose da foraggio, fave, ceci e patate, consiste nel mantenere una copertura vegetale per periodi limitati, e nell'effettuare in seguito le normali lavorazioni di preparazione del terreno interrando la vegetazione prodotta (sovescio abbinato a maggese).

30 Occorre, da un lato, rilevare che la Repubblica italiana non contesta il fatto di non aver verificato se le terre che si asserivano ritirate fossero state effettivamente coltivate in precedenza o se, quanto meno, fossero state coltivate nell'ambito del maggese cosiddetto «vestito».

31 D'altro lato, essa non ha presentato alcuna prova a sostegno della tesi della sostituzione della tecnica del maggese tradizionale con quella cosiddetta «del maggese vestito».

32 Al contrario, i dati raccolti nell'ambito della rete d'informazione contabile agricola creata a livello comunitario dal regolamento del Consiglio 15 giugno 1965, n. 79/65/CEE, relativo all'istituzione di una rete d'informazione contabile agricola sui redditi e sull'economia delle aziende agricole nella Comunità economica europea (GU 1965, n. 109, pag. 1859), mostrano che tale pratica era ancora presente in Italia nel 1986 e nel 1987. Emerge poi da una lettera del FEAOG datata 2 agosto 1994 che, nel corso delle visite effettuate presso le aziende agricole, i coltivatori direttamente interessati avevano contraddetto, almeno per quanto riguardava la Sicilia, l'affermazione delle autorità italiane secondo cui il maggese tradizionale non sarebbe più una pratica agricola corrente.

33 Alla luce delle precedenti considerazioni, risulta che le carenze riscontrate dai servizi della Commissione riguardano elementi importanti del sistema di controllo e l'esecuzione di controlli che rilevano per accertare la regolarità della spesa, cosicché si poteva ragionevolmente concludere che esisteva un rischio significativo di perdite per il FEAOG. La rettifica del 5% operata dalla Commissione non appare dunque ingiustificata.

34 Il secondo motivo va pertanto respinto.

Sulle rettifiche dell'importo da imputare al FEAOG a titolo di rimborso delle spese di magazzinaggio dello zucchero

35 L'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1981, n. 1785, realtivo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 177, pag. 4), prevede un regime di compensazione delle spese di magazzinaggio per

determinati tipi di zucchero fabbricati con barbabietole o canne di origine comunitaria. Tali spese sono rimborsate sulla base di un tasso forfettario unico per tutta la Comunità; il regime è finanziato mediante un contributo riscosso dai produttori di zucchero sui quantitativi prodotti da ciascuno di loro e fissato anch'esso a tasso unico per tutta la Comunità.

36 Le modalità di applicazione di questo regime sono fissate dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1977, n. 1358, che stabilisce le norme generali di compensazione delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero e abroga il regolamento (CEE) n. 750/68 (GU L 156, pag. 4). L'art. 2 del regolamento n. 1358/77 dispone che il rimbroso è accordato ai fabbricanti di zucchero che beneficiano di una quota base, ai raffinatori, agli organismi di intervento nonché dei macinatori, agglomeratori, canditori e commercianti specializzati e riconosciuti. Il rimborso è concesso a condizione che tali soggetti siano proprietari degli zuccheri o degli sciroppi oggetto del magazzinaggio. Inoltre, dato che il rimborso non può essere accordato senza una possibilità di controllo, l'art. 3 prescrive il previo riconoscimento dei magazzini da parte dello Stato nel cui territorio essi sono situati.

37 Gli artt. 4 e 5 del regolamento n. 1358/77 precisano le modalità di calcolo e di fissazione del rimborso: in particolare il calcolo va effettuato in base alle rilevazioni mensili delle quantità immagazzinate, determinate sulla base della media aritmetica dei quantitativi in giacenza all'inizio e alla fine del mese di cui trattasi; l'importo del rimborso è poi fissato tenendo conto delle spese di finanziamento, di assicurazione e delle spese specifiche di magazzinaggio.

38 In forza del principio della neutralità finanziaria che è alla base del sistema (v. il terzo 'considerando' del regolamento n. 1358/77), l'art. 6, n. 1, di tale regolamento stabilisce che il contributo riscosso da ogni fabbricante di zucchero per i quantitativi prodotti è fissato in modo tale che, per una campagna saccarifera, la somma prevedibile dei contributi sia pari alla somma prevedibile dei rimborsi. L'art. 6, n. 2, dispone poi che, se in una campagna saccarifera la somma dei

contributi riscossi non risulta uguale alla somma dei rimborsi effettuati, la differenza va riportata su una campagna successiva. Infine l'art. 6, n. 3, precisa le modalità di calcolo dell'importo del contributo: la somma dei rimborsi prevedibili per la campagna saccarifera in questione è aumentata o, secondo il caso, diminuita dei riporti di cui al n. 2 dello stesso articolo; il risultato così ottenuto è quindi diviso per il quantitativo prevedibile di zucchero smerciato durante detta campagna e prodotto nell'ambito delle quote massime.

39 Secondo la Commissione, le missioni effettuate dai servizi del FEAOG in Italia nel 1993 e nel 1994 hanno permesso di accertare che, fino al 31 dicembre 1992, gli organismi nazionali competenti non avevano effettuato alcun controllo presso i commercianti specializzati e gli altri magazzini indipendenti riconosciuti. I servizi del FEAOG hanno inoltre constatato che neppure l'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (in prosieguo: l'«AIMA») aveva svolto controlli presso detti beneficiari.

40 La Commissione spiega che, tenuto conto dell'elevato rischio per il bilancio comunitario, ha applicato una rettifica finanziaria del 10% sui pagamenti effettuati a favore di queste categorie professionali nel periodo compreso tra il 15 ottobre 1992 e il 31 dicembre 1992, per un importo pari a LIT 76 987 797.

41 Le verifiche svolte dai servizi del FEAOG avrebbero altresì permesso di accertare che fino al 30 giugno 1993 non era stato effettuato alcun controllo, giacché i controlli in loco sono stati ripresi dall'AIMA nel mese di luglio 1993, con effetto retroattivo a decorrere dal gennaio 1993. La quantità e la qualità di tali controlli sarebbero tuttavia risultate insufficienti, giustificando così la rettifica forfettaria del 2% operata dalla Commissione sugli importi versati per il magazzinaggio dello zucchero nel periodo compreso tra il 1° gennaio ed il 30 giugno 1993, vale a dire LIT 911 895 729.

42 Il governo italiano rileva, in primo luogo, che i periodi cui si riferiscono le rettifiche finanziarie della Commissione costituiscono particolari momenti di transizione. Infatti, l'AIMA a partire dal marzo 1991 ha assunto tutte le attività di gestione del sistema che fino ad allora competevano alla Cassa conguaglio zucchero e, a partire dal 1° gennaio 1993, l'attività di controllo esercitata dagli Uffici tecnici imposta di fabbricazione (UTIF).

43 Comunque, il governo italiano fa osservare che nei riguardi dei commercianti specializzati ha trovato attuazione un sistema di controllo di natura amministrativa che, anche se non effettuato in loco, è da ritenersi particolarmente intenso e rilevante ai fini della quantificazione delle giacenze di zucchero.

44 Inoltre, traendo argomento dal funzionamento globale dell'organizzazione comune del mercato nel settore dello zucchero, il governo italiano contesta l'affermazione secondo cui in Italia tale settore sarebbe «ad alto rischio» per le finanze comunitarie. Esso invoca, da una parte, i limiti imposti agli operatori del settore dalle quote di produzione e, dall'altra, il nesso esistente fra gli importi dei contributi versati dai fabbricanti di zucchero e i rimborsi effettuati come spese di magazzinaggio, che toglierebbe alle imprese saccarifere qualsiasi interesse a dichiarare quantitativi superiori a quelli effettivamente prodotti. Secondo il governo italiano, ciò sarebbe comprovato dal fatto che, nel periodo 1° luglio 1992 - 30 giugno 1993, le imprese saccarifere avrebbero versato alla Comunità circa 214 miliardi di LIT, mentre avrebbero ricevuto soltanto 123 miliardi circa a titolo di rimborso delle spese di magazzinaggio.

45 Il governo italiano chiede così, in via principale, l'annullamento delle rettifiche operate dalla Commissione e, in subordine, la loro riduzione a un tasso appropriato.

46 Occorre anzitutto rilevare che, non avendo effettuato controlli in loco presso i commercianti specializzati nel corso del periodo preso in esame dalla Commis-

sione, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi di controllo che le incombono in forza della normativa comunitaria.

47 Va altresì respinto l'argomento che il governo italiano pretende di trarre dal nesso esistente fra gli importi dei contributi versati dai fabbricanti di zucchero e i rimborsi effettuati a titolo di spese di magazzinaggio.

48 Infatti, anche se il sistema di compensazione è informato effettivamente al principio della neutralità finanziaria, nel senso che i contributi riscossi globalmente devono equivalere ai rimborsi erogati, come risulta dall'art. 6, n. 2, del regolamento n. 1358/77 e dalla giurisprudenza della Corte (v. sentenza 15 marzo 1984, causa 121/83, Zuckerfabrik Franken, Racc. pag. 2039, punto 26), tale equilibrio va raggiunto a livello comunitario, e non a livello di Stato membro o dell'impresa considerata (v. sentenza 1° ottobre 1998, causa C-242/96, Italia/Commissione, Racc. pag. I-5863, punto 118).

49 D'altra parte, gli operatori che versano i contributi non sono necessariamente gli stessi che fruiscono di un rimborso. Fra questi ultimi, ad esempio, rientrano i commercianti specializzati, i quali non sono soggetti al versamento di contributi. Anche per i fabbricanti, del resto, i due importi, l'uno in funzione della quota di produzione loro attribuita, l'altro della durata del magazzinaggio, non coincidono automaticamente (v. sentenza 1° ottobre 1998, Italia/Commissione, citata, punto 119).

50 Questa è la ragione per cui gli Stati membri devono predisporre procedure di controllo adeguate ad accertare la realtà delle spese di magazzinaggio che danno diritto al rimborso. La mancanza di tali procedure, o le lacune delle stesse, potrebbero infatti permettere a taluni operatori di farsi rimborsare spese fittizie, il che avrebbe evidenti effetti distorsivi della concorrenza, in particolare a danno degli operatori degli altri Stati membri in cui il sistema di controllo è conforme alle esigenze della normativa comunitaria (v. sentenza 1° ottobre 1998, Italia/Commissione, citata, punto 120).

51 Alla luce delle precedenti considerazioni risulta che le carenze riscontrate dai servizi della Commissione nel periodo compreso tra il 15 ottobre e il 31 dicembre 1992 riguardano elementi importanti del sistema di controllo e l'esecuzione di controlli che rilevano per accertare la regolarità della spesa, cosicché si poteva ragionevolmente concludere che esisteva un elevato rischio di perdite generalizzate per il FEAOG. La rettifica del 10% operata dalla Commissione non appare dunque ingiustificata.

52 Per quanto riguarda la rettifica del 2% applicata sugli importi versati a titolo di rimborso delle spese di magazzinaggio dello zucchero tra il 1° gennaio e il 30 giugno 1993 risulta che le carenze riscontrate dai servizi della Commissione riguardano elementi importanti del sistema di controllo e l'esecuzione di controlli che rilevano per accertare la regolarità della spesa, cosicché si poteva ragionevolmente concludere che esisteva un rischio significativo di perdite per il FEAOG. Poiché la Commissione avrebbe potuto decidere una rettifica del 5%, la ricorrente non può rimproverarle di aver operato una rettifica del 2%.

53 Occorre pertanto respingere entrambi i motivi.

Sulla rettifica dell'importo da imputare al FEAOG a titolo di aiuto al consumo di olio d'oliva

54 L'art. 11 del regolamento del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136/66/CEE, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi (GU 1966, n. 172, pag. 3025), ha istituito un regime di aiuto alla produzione ed al consumo di olio di oliva nella Comunità.

55 Questo articolo, nella versione risultante dal regolamento (CEE) del Consiglio 15 luglio 1980, n. 1917, che modifica il regolamento n. 136/66/CEE, relativo all'

attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi, e il regolamento (CEE) n. 1360/78, concernente le associazioni di produttori e le relative unioni (GU L 186, pag. 1), e dal regolamento (CEE) del Consiglio del 19 luglio 1988, n. 2210, che modifica il regolamento n. 136/66 (GU L 197, pag. 1), dispone che, quando il prezzo indicativo alla produzione ridotto dell'aiuto alla produzione è superiore al prezzo rappresentativo di mercato per l'olio d'oliva, è concesso un aiuto al consumo di olio d'oliva prodotto e commercializzato nella Comunità. L'aiuto è pari alla differenza tra questi due importi.

56 Le norme generali relative all'aiuto al consumo di olio d'oliva sono state decise dal Consiglio con il regolamento (CEE) 19 dicembre 1978, n. 3089 (GU L 369, pag. 12), modificato da ultimo dal regolamento (CEE) del Consiglio 17 novembre 1987, n. 3461 (GU L 329, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 3089/78»).

57 Secondo l'art. 1 del regolamento n. 3089/78 l'aiuto al consumo è accordato soltanto alle imprese di confezionamento di olio d'oliva riconosciute, essendo il loro riconoscimento previsto all'art. 2 e la relativa revoca all'art. 3. Ai sensi degli artt. 5 e 6 di questo stesso regolamento, il diritto all'aiuto al consumo è acquisito al momento nel quale l'olio d'oliva esce dall'impresa di confezionamento, la quale deve presentare una domanda secondo una periodicità da determinare.

58 Gli artt. 7 e 8 del regolamento n. 3089/78 precisano il sistema di controllo atto a garantire che il prodotto per il quale è chiesto l'aiuto soddisfi i requisiti necessari per beneficiarne. L'aiuto è corrisposto soltanto quando l'organismo di controllo designato dallo Stato membro ha constatato il rispetto delle condizioni stabilite dal regolamento. L'aiuto può tuttavia essere anticipato sin dalla presentazione della domanda di aiuto, sempreché sia costituita una garanzia sufficiente.

59 Le modalità di applicazione del regime di aiuto al consumo di olio d'oliva, per la campagna 1991/92, sono previste dal regolamento (CEE) della Commissione 24 settembre 1985, n. 2677 (GU L 254, pag. 5), modificato da ultimo dal regolamento (CEE) della Commissione 8 marzo 1991, n. 571 (GU L 63, pag. 19; in prosieguo: il «regolamento n. 2677/85»).

60 L'art. 12, n. 6, del regolamento n. 2677/85, che precisa le modalità del ritiro del riconoscimento, dispone:

«Qualora si constati con decisione della competente autorità che la domanda di aiuto verte su un quantitativo superiore a quello per il quale è stato accertato il diritto all'aiuto, lo Stato membro ritira immediatamente il riconoscimento per un periodo da uno a cinque anni a seconda della gravità dell'infrazione, fatte salve eventuali altre sanzioni».

61 Secondo la Commissione, risulta dalla relazione di sintesi (punto 4.7.3.1) che il Ministero dell'Industria italiano, in base alla propria interpretazione dell'art. 12, n. 6, del regolamento n. 2677/85, considerava il ritiro del riconoscimento come una sanzione accessoria alle sanzioni pecuniarie e amministrative inflitte dall'Istituto per la repressione delle frodi (in prosieguo: l'«IRF»). Di conseguenza, esso avrebbe ritirato il riconoscimento solo nei casi in cui l'IRF avesse in precedenza inflitto all'impresa una sanzione amministrativa.

62 La Commissione sottolinea che, dal 1990, sono state emesse appena 24 «ordinanze-ingiunzioni» su un totale di 688 pratiche segnalate dall'Agecontrol, l'ente italiano incaricato di controllare il diritto all'aiuto, per aiuti indebitamente percepiti. A suo parere, interpretando in tal modo l'art. 12, n. 6, del regolamento n. 2677/85 il Ministero dell'Industria italiano avrebbe dovuto ogni volta attendere una decisione che infliggesse una sanzione pecuniaria prima di poter ritirare il riconoscimento. Con questo ritmo, non gli sarebbero bastati dieci anni per revocare l'aiuto ad imprese colpevoli di frode, le quali avrebbero continuato a riscuotere l'aiuto durante tale periodo.

63 La Commissione ritiene che le carenze così accertate riguardassero un elemento fondamentale del sistema di gestione e di controllo dell'aiuto, cosicché sarebbe esistito un elevato rischio di perdite per il FEAOG. Per questa ragione essa avrebbe inizialmente proposto una rettifica forfettaria pari al 10% dell'aiuto versato dall'Italia.

64 Pur riconoscendo la fondatezza delle critiche formulate dai servizi della Commissione in merito alla gestione della misura, l'organo di conciliazione creato dalla decisione della Commissione 1° luglio 1994, 94/442/CE, relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia (GU L 182, pag. 45), avrebbe ritenuto necessario tener conto dei miglioramenti apportati nel frattempo nel settore della gestione delle cauzioni, nonché della buona qualità del lavoro svolto dall'Agecontrol così come dell'instaurazione di un sistema assai rigido di sanzioni. Esso avrebbe perciò proposto di calcolare la rettifica finanziaria da applicare sulla base di una valutazione del rischio reale relativo alle imprese interessate.

65 In seguito alle osservazioni dell'organo di conciliazione, gli uffici della Commissione avrebbero deciso di rivedere la propria posizione.

66 La Commissione spiega che, dopo aver dettagliatamente calcolato gli importi indebitamente versati a 22 imprese di confezionamento attraverso 4 organizzazioni professionali, i servizi di liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia, hanno proposto una rettifica analitica di LIT 10 610 940 125. Essi hanno inoltre ritenuto che il mancato ritiro del riconoscimento avesse fatto venir meno ogni effetto dissuasivo sull'insieme delle imprese di condizionamento ed hanno perciò applicato anche una rettifica forfettaria pari al 2% delle spese dichiarate dall'Italia.

67 Per quanto concerne la rettifica analitica, il governo italiano ritiene che la Commissione abbia compiuto degli errori nel calcolarla, in quanto, da una parte, avrebbe erroneamente tenuto conto del complesso delle somme versate senza dedurne quelle già recuperate, mentre, dall'altra, avrebbe incluso nella rettifica somme già versate prima delle contestazioni. L'importo della rettifica analitica andrebbe dunque ridotto a LIT 7 147 758 628 (anziché LIT 10 610 940 125).

68 In udienza il governo italiano ha inoltre sostenuto che la Commissione aveva incluso per due volte nella rettifica analitica importi relativi a quantitativi inferiori al 20%, margine al di sotto del quale la Commissione ha per politica di non esigere il ritiro del riconoscimento.

69 Per quanto riguarda la correzione forfettaria, il governo italiano sostiene anzitutto che la Commissione non poteva cumulare rettifica analitica e rettifica forfettaria.

70 Esso fa, inoltre, valere che gli addebiti della Commissione si riferivano, nel complesso, a sole 55 imprese (cioè meno del 10% del totale), per 33 delle quali ci sarebbe stato un recupero completo, cosicché rimarrebbero dei crediti soltanto nei confronti di 22 imprese. Visto che sono state constatate delle irregolarità appena per il 4% di tutti i beneficiari, una correzione forfettaria non sarebbe più necessaria in quanto risulterebbe coperta dalla correzione analitica. In subordine, il governo italiano argomenta che la correzione forfettaria del 2%è altresì erronea per il fatto che non tutte le somme versate o recuperate sono state prese in considerazione.

71 Va preliminarmente osservato che la ricorrente non contesta, in sostanza, che i controlli e la procedura di ritiro del riconoscimento presentavano insufficienze e lacune.

72 Quando si cumulano una rettifica analitica ed una rettifica forfettaria occorre ricordare che, per giurisprudenza costante, non possono fruire del finanziamento FEAOG e devono in ogni caso restare a carico dello Stato membro interessato le maggiori spese dovute a provvedimenti nazionali tali da compromettere la parità di trattamento degli operatori economici nell'ambito della Comunità e da alterare quindi le condizioni di concorrenza tra gli Stati membri (v., in particolare, sentenza Regno Unito/Commissione, citata, punto 12).

73 Ne consegue che, se il rischio corso dal FEAOG non può essere coperto unicamente da rettifiche analitiche, devono essere possibili ulteriori rettifiche di natura forfettaria. Qualora occorra effettuare una rettifica analitica, sarebbe contrario al sistema di finanziamento del FEAOG lasciare a carico di quest'ultimo altri danni o rischi, non accertabili con altrettanta chiarezza.

74 Nessuna ragione di principio osta pertanto al cumulo di una rettifica analitica con una rettifica forfettaria.

75 Una rettifica forfettaria pari al 2% delle spese appare altresì giustificata alla luce delle carenze, non negate dal governo italiano, che sono state riscontrate nell'ambito del procedimento amministrativo e dei controlli. Considerato che sono occorsi dieci anni per porre fine ad un conflitto di competenze fra le autorità italiane e che, nel frattempo, non si è potuto svolgere alcun controllo efficace, è ragionevole presumere che vi siano state lacune tali da implicare un rischio di perdite per il FEAOG.

76 Si deve, del resto, sottolineare che il totale delle rettifiche — analitica e forfettaria (quest'ultima del 2%) — decise dalla Commissione in questo settore rimane inferiore alla rettifica forfettaria del 5%, che le lacune dei controlli avrebbero altresì potuto giustificare.

77 Per quanto riguarda l'argomento della ricorrente secondo cui, per determinare la rettifica analitica, la Commissione si sarebbe erroneamente fondata sul complesso degli importi già versati, ivi compresi quelli pagati in epoca anteriore all'eventuale emanazione di decisioni di ritiro del riconoscimento, si deve osservare che la Commissione può porre a carico del FEAOG solamente gli importi corrisposti in conformità alle norme emanate per i vari settori dell'agricoltura, includendovi, se del caso, le somme già recuperate alla data limite per l'anno di riferimento (v. sentenza 1° ottobre 1998, Italia/Commissione, citata, punto 122).

78 Circa il mancato rispetto nel calcolo delle rettifiche decise dalla Commissione della «soglia» del 20% al di sotto della quale essa ha per politica di non esigere il ritiro del riconoscimento occorre rilevare che questo argomento è stato sollevato dal governo italiano soltanto in udienza e che va perciò respinto in quanto tardivo e quindi irricevibile, dal momento che i fatti su cui si fonda erano già noti nella fase scritta del procedimento (v. sentenze 6 ottobre 1993, Italia/Commissione, citata, punto 40; 17 settembre 1998, causa C-323/96, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-5063, punto 38, e 21 gennaio 1999, causa C-54/95, Germania/Commissione, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 28).

79 Anche questo motivo deve perciò essere respinto.

Sulla rettifica dell'importo da imputare al FEAOG a titolo di distillazione obbligatoria dei vini da tavola

80 La distillazione obbligatoria dei vini da tavola è disciplinata dal regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 822, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 84, pag. 1). Come risulta dal quarantaquattresimo 'considerando' del detto regolamento «(...) la distillazione obbligatoria sembra essere la misura più efficace ai fini del riassorbimento delle eccedenze di vini da tavola esistenti sul mercato; (...) è quindi necessario prevedere l'applicazione di tali misure qualora il mercato riveli una situazione di squilibrio grave e fissare criteri precisi per la valutazione dello squilibrio stesso».

81 L'art. 39, n. 1, del regolamento n. 822/87 dispone che, qualora, per una campagna vitivinicola, il mercato dei vini da tavola presenti una situazione di grave squilibrio, viene decisa una distillazione obbligatoria del vino da tavola.

82 La Commissione fissa allora i quantitativi che devono essere consegnati alla distillazione obbligatoria per smaltire le eccedenze di produzione (art. 39, n. 2). Il quantitativo totale da distillare è ripartito fra le diverse regioni di produzione

della Comunità raggruppate per Stato membro (art. 39, n. 3), poi fra i diversi produttori di vino da tavola di ciascuna regione di produzione (art. 39, n. 4).

83 Questi diversi quantitativi sono fissati sulla base delle comunicazioni relative ai quantitativi di vino da tavola prodotti in ciascuna regione, che vengono trasmesse dagli Stati membri alla Commissione e che sono esse stesse elaborate partendo dalle dichiarazioni, presentate dai produttori di uve destinate alla vinificazione, con riferimento ai quantitativi prodotti nell'ultimo raccolto, nonché dalle dichiarazioni, presentate dai produttori di mosto e di vino, dei quantitativi di mosto e di vino che essi detengono (art. 39, n. 5, e 3, n. 1, del regolamento n. 822/87).

84 Anteriormente al 10 dicembre di ogni anno la Commissione e i rappresentanti di ciascuno Stato membro elaborano un bilancio di previsione per la campagna in corso (art. 31 del regolamento n. 822/87).

85 Tale bilancio mira a determinare le eccedenze di vini da tavola che potranno risultare dalla campagna vitivinicola e che potranno, di conseguenza, dar luogo a distillazione obbligatoria. Esso valuta, in particolare, la produzione totale di uva per vino da tavola già raccolta e l'ammontare delle scorte di partenza. La produzione totale di uva per vino da tavola aggiunta al volume delle scorte fornisce la disponibilità esistente di vino da tavola.

86 Ogni produttore di vino da tavola deve far distillare una certa percentuale della sua produzione, quale risulta dalla sua dichiarazione di produzione. Questa percentuale, che può variare da una regione all'altra in considerazione delle rese ottenute in passato, è determinata secondo una tabella progressiva stabilita in base alla resa per ettaro (art. 39, n. 4, secondo e terzo comma, del regolamento n. 822/87).

87 Le eccedenze da eliminare con la distillazione obbligatoria sono ottenute calcolando la differenza fra le giacenze prevedibili alla luce del bilancio di previsione alla fine della campagna vitivinicola e le scorte fisiche, cioè i quantitativi di vino necessari ad assicurare l'approvvigionamento del mercato fino alla campagna successiva, pari a circa quattro o cinque mesi di consumo corrente.

88 I controlli svolti dagli Stati membri (ciascuno dei quali corrisponde ad una regione di produzione) devono garantire, da un lato, la veracità dei dati relativi alla produzione di vino e, dall'altro, la realizzazione della distillazione obbligatoria stabilita sulla base del bilancio di previsione.

89 L'art. 7 del regolamento (CEE) della Commissione 17 dicembre 1987, n. 3929, relativo alle dichiarazioni di raccolta, di produzione e di giacenza di prodotti del settore vitivinicolo (GU L 369, pag. 59), dispone in proposito quanto segue:

«Gli Stati membri predispongono i modelli di formulario per le varie dichiarazioni di cui al titolo I e provvedono a che tali formulari rechino almeno le indicazioni di cui alle tabelle dell'allegato I.

I formulari di cui sopra possono non recare il riferimento espresso alla resa per ettaro se lo Stato membro è in grado di ricavare con esattezza tale elemento dalle altre informazioni che figurano nella dichiarazione, in particolare dall'indicazione della superficie in produzione e del raccolto totale dell'azienda.

Le dichiarazioni di cui al primo comma sono centralizzate a livello nazionale.

Gli Stati membri adottano tutte le misure opportune per garantire che le suddette dichiarazioni siano veritiere.

Essi comunicano tali misure alla Commissione e le trasmettono i modelli di formulario predisposti in conformità del primo comma».

90 Secondo la Commissione, nelle campagne 1991/1992, 1992/1993 e 1993/1994 l'Italia ha mancato tanto nel fissare le tabelle relative alle percentuali da distillare quanto nel controllare i viticoltori. Essa afferma che, durante le tre suddette campagne, i viticoltori italiani hanno fatto distillare quantità nettamente inferiori a quelle indicate nel bilancio di previsione.

91 Di conseguenza la Commissione ha operato una rettifica di LIT 2 165 691 000 per l'esercizio 1992 ed una rettifica di LIT 8 155 895 000 per l'esercizio 1993.

92 Pur non negando che gli agricoltori italiani abbiano distillato 1 285 000 hl in meno di quanto previsto, il governo italiano sostiene che il sistema si fonda su previsioni per il futuro tratte dalle cifre delle produzioni annue. Non sarebbe lecito attribuire automaticamente ad uno Stato membro la responsabilità di una previsione errata, visto il gran numero di fluttuazioni e di elementi imponderabili. Inoltre, la responsabilità di elaborare il bilancio di previsione per la produzione vinicola graverebbe non soltanto sugli Stati membri, ma anche sulla Commissione.

93 In subordine, il governo italiano contesta il calcolo delle rettifiche, in quanto fondato sulle spese di magazzinaggio per il vino non distillato, allorché non vi sarebbe alcun legame necessario fra la decisione del produttore di immagazzinare il vino e quella di distillarlo. Esso aggiunge che non si deve prendere in esame

l'intero periodo di stoccaggio (i relativi contratti durano in media nove mesi) ma solo un periodo di due mesi (dal 1° luglio al 1° settembre, data in cui, ai sensi dell'art. 38, n. 1, del regolamento n. 822/87 ha inizio la distillazione), visto che, fino al 1° luglio, le spese di magazzinaggio potrebbero comunque essere imputate al FEAOG. Del resto, le spese a carico del FEAOG sarebbero nettamente diminuite rispetto all'anno precedente, cosa di cui la Commissione avrebbe dovuto tener conto. Per di più, attualmente verrebbero svolti controlli regolari, cosicché le rettifiche risulterebbero nel complesso ingiustificate.

94 Occorre anzitutto rilevare come il sistema italiano di controllo presenti insufficienze che la ricorrente non nega. Per quanto riguarda, ad esempio, l'anno 1993, l'Italia avrebbe dovuto fornire, nell'ambito della procedura di conciliazione, la prova dei controlli svolti presso i viticoltori per accertare che costoro avessero rispettato l'obbligo loro imposto di dichiarare i quantitativi esatti di vino da sottoporre a distillazione obbligatoria. Essa non è stata in grado di comunicare, per quell'anno, che dati sporadici su presunti controlli effettuati presso qualche produttore. D'altra parte, questi dati non giustificano in alcun modo le notevoli differenze riscontrate fra i quantitativi che avrebbero dovuto essere distillati in base al bilancio di previsione (12 760 000 hl) e quelli effettivamente distillati (11 475 000 hl), con un divario fra le due cifre di 1 285 000 hl, pari ad oltre il 10%.

95 Inoltre, le stime della vendemmia rientravano nella competenza esclusiva dei produttori e dei singoli Stati membri, in quanto i produttori erano i soli a possedere le cifre necessarie, mentre gli Stati membri erano tenuti, in forza dell'art. 7, quarto comma, del regolamento n. 3929/87, ad adottare tutte le misure di controllo atte ad assicurare la conformità al vero di queste dichiarazioni.

96 Infine, la Commissione ha potuto calcolare il rischio eventuale per il FEAOG solo sulla base del vino rimasto in giacenza. Pur ammettendo che non vi sia una

corrispondenza automatica fra i quantitativi immagazzinati ed i quantitativi di vino non distillati, va riconosciuto che era difficile fondarsi su una diversa base di calcolo. Inoltre, il governo italiano non è stato in grado di provare concreti errori di calcolo.

97 Alla luce delle summenzionate considerazione, i due motivi vanno respinti.

Sulla rettifica dell'importo da imputare al FEAOG per l'abbandono definitivo di superfici viticole

98 Il regolamento (CEE) del Consiglio 24 maggio 1988, n. 1442, relativo alla concessione, per le campagne viticole 1988/1989 — 1995/1996, di premi di abbandono definitivo di superfici viticole (GU L 132, pag. 3), come modificato dai regolamenti (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 1869 (GU L 189, pag. 6), e 19 luglio 1993, n. 1990 (GU L 182, pag. 7), mira ad incentivare l'abbandono definitivo di superfici viticole durante le campagne che vanno da quella del 1988-1989 a quella del 1995-1996 mediante la concessione di premi.

99 La Commissione segnala di aver constatato che il controllo relativo alle superfici viticole effettivamente abbandonate svolto dalle autorità regionali italiane competenti risultava del tutto insufficiente per talune regioni. Essa avrebbe del pari rilevato che lo schedario viticolo era troppo impreciso in quanto non forniva indicazioni concrete sulle superfici coltivate e sulle varietà d'uva esistenti.

100 In particolare, i controlli effettuati ad Agrigento e a Catanzaro avrebbe permesso di scoprire numerosi errori da cui sarebbero derivate spese indebite a carico del FEAOG.

101 Le autorità italiane avrebbero, del resto, riconosciuto che nella provincia di Catanzaro le superfici selezionate per la concessione dei premi sarebbero state sovrastimate del 6,15%.

102 Il governo italiano sostiene che la rettifica è inesatta in quanto, da un lato, la percentuale corretta di stima in eccesso delle superfici messe a riposo da prendere in considerazione per la provincia di Agrigento non sarebbe stata del 3,09, bensì dell'1,01 (come il governo italiano afferma riferendosi ad una nota del 17 novembre 1992 con cui la Commissione avrebbe autorizzato un aumento forfettario delle superfici italiane in base al catasto vinicolo), mentre, dall'altro, le varietà d'uva per le quali i premi erano stati accordati sarebbero state effettivamente quelle coltivate sulle superfici messe a riposo, come sarebbe risultato dai controlli delle autorità competenti. Le differenze fra le relazioni di controllo delle autorità e gli schedari viticoli degli agricoltori sarebbero imputabili all'imprecisione di questi ultimi.

103 In proposito, basta ricordare che il tasso dell'1,01% invocato dal governo italiano figura in una nota della Commissione relativa alla campagna 1992/1993 ed alle campagne successive, mentre la rettifica in questione si riferisce alle spese della campagna 1991/1992. Circa la disparità tra le coltivazioni esistenti e quelle menzionate nello schedario viticolo, occorre rilevare che il premio riservato dalla normativa comunitaria alle sole uve da vinificazione è stato concesso dalle autorità italiane ad uve da tavola che non potevano beneficiarne, senza tener conto dei dati del catasto viticolo.

104 Occorre d'altra parte sottolineare che il governo italiano non ha potuto provare errori di calcolo della Commissione nella fissazione della rettifica.

105 Il motivo deve pertanto essere respinto.

Sulla rettifica concernente la detrazione anticipata delle perdite nelle carni bovine disossate

106 Ai sensi dell'art. 1, nn. 1 e 2, del regolamento (CEE) della Commissione 22 gennaio 1991, n. 147, che definisce e fissa i limiti di tolleranza per le perdite quantitative di prodotti agricoli giacenti all'intervento pubblico (GU L 17, pag. 9):

«1. Per ciascun prodotto agricolo oggetto di una misura di ammasso pubblico viene fissato un limite di tolleranza relativo alle perdite quantitative risultanti dalle normali operazioni di magazzinaggio effettuate a regola d'arte.

2. Il limite di tolleranza è fissato in percentuale del peso effettivo globale, senza imballaggio, dei quantitativi entrati all'ammasso e presi in carico nel corso dell'esercizio di cui trattasi e dei quantitativi giacenti all'inizio del medesimo esercizio.

Esso è calcolato, per ogni prodotto, con riferimento all'insieme dei quantitativi giacenti presso ciascun organismo d'intervento.

Il peso effettivo, all'entrata e all'uscita, è calcolato deducendo dal peso constatato, il peso forfettario dell'imballaggio quale previsto nelle condizioni di acquisto, o, in assenza di dette condizioni, il peso medio degli imballaggi utilizzati dall'organismo di intervento».

107 In forza dell'art. 3 del regolamento n. 147/91, le perdite che superano la soglia di tolleranza sono contabilizzate alla fine dell'esercizio contabile del FEAOG, sezione garanzia.

108 Dalla relazione di sintesi (punto 4.9.1.8) emerge quanto segue:

«Come è già stato spiegato in varie relazioni di sintesi precedenti [vedasi, ad esempio, il punto 4.9.1.6 c) per il 1992], il FEAOG ha rilevato che le autorità italiane, prima dell'entrata dei cartoni nel magazzino frigorifero, detraggono sistematicamente 0,1 kg per cartone di carni bovine disossate in previsione di perdite dovute al congelamento.

Il FEAOG ritiene tale prassi irregolare e inaccettabile. Infatti, le norme generali vigenti e le disposizioni del regolamento (CEE) n. 147/91, che fissa limiti di tolleranza per le perdite quantitative, dispongono che per indicare le entrate e le uscite dei prodotti dal magazzino vengano utilizzati i pesi reali.

La rettifica finanziaria che ne risulta è stata calcolata nello stesso modo del 1991 e del 1992. Rettifica: voce di bilancio 2113: - 243 553 000 LIT».

109 Secondo il governo italiano, la pratica della detrazione in previsione del calo di peso della carne bovina disossata conseguente al congelamento, che le autorità italiane hanno operato sistematicamente in ragione di 0,1 kg per cartone, sarebbe un'irregolarità di pura forma senza alcuna incidenza sui conti del FEAOG. Infatti, visto che ogni cartone pesa fra i 25 e 30 kg, la suddetta deduzione corrisponderebbe a un calo dello 0,3-0,4%, vale a dire un calo inferiore allo 0,6% ammesso dal regolamento n. 147/97. In tali circostanze, la rettifica finanziaria decisa dalla Commissione dovrebbe essere annullata.

110 Occorre rilevare che la prassi delle autorità italiane contestata dalla Commissione risulta contraria sia alla lettera sia al sistema del regolamento n. 147/91.

111 L'art. 1, n. 2, primo comma, di questo regolamento esige infatti che la soglia di tolleranza sia calcolata in percentuale del peso reale dei quantitativi immagazzinati. Risulta, inoltre, dall'art. 1, n. 2, terzo comma, dello stesso regolamento che il peso reale deve essere nuovamente controllato all'uscita dal magazzino, cosa che le autorità italiane non fanno.

112 Poiché le autorità italiane non hanno posto in atto i controlli necessari per garantire il rispetto e l'efficacia delle regole prescritte, le rettifiche operate dalla Commissione non appaiono ingiustificate.

113 Questo motivo deve pertanto essere respinto.

Sulla rettifica concernente gli adeguamenti contabili delle scorte di carni bovine non disossate

114 Il regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1990, n. 3492 (GU L 337, pag. 3), determina gli elementi da prendere in considerazione nei conti annuali per il finanziamento, da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Garanzia», delle misure di intervento di magazzinaggio pubblico. Ai sensi del suo art. 4, «per quanto riguarda la conservazione dei quantitativi immagazzinati può essere fissato un limite di tolleranza delle perdite ammesse», mentre in forza dell'art. 5 «tutti i quantitativi mancanti e i quantitativi deteriorati a causa delle condizioni materiali di magazzinaggio, di trasporto o di trasformazione oppure a causa di una conservazione troppo lunga devono essere contabilizzati in uscita dalle scorte d'intervento alla data in cui sono stati constatati la perdita o il deterioramento». L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 147/91 fissa la tolleranza per la carne bovina allo 0,6%.

115 La Commissione afferma che i controlli svolti dai suoi servizi hanno rivelato che le scorte di carni bovine non disossate di fine anno erano state dichiarate senza

tener conto dei cali durante il magazzinaggio, per non accreditare al FEAOG l'importo corrispondente.

116 Durante la missione effettuata dai funzionari del FEAOG nei giorni dal 10 al 14 ottobre 1994, le autorità italiane avrebbero fornito una tabella dettagliata per stabilimento frigorifero, che indicava una perdita netta di 668,723 tonnellate di carne bovina, che superava di 293,733 tonnellate la tolleranza normale dello 0,6%, contemplata dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 147/91. I servizi della Commissione avrebbero operato le rettifiche necessarie per compensare il mancato accredito al FEAOG degli importi corrispondenti ai cali non identificati.

117 La Commissione indica che, comunicando questi calcoli alle autorità italiane con lettera 6 aprile 1995, il FEAOG ha chiesto una versione corretta del riassunto dei controlli degli inventari e dei loro effetti sulla situazione delle scorte di fine esercizio il 30 settembre 1993, riassunto che è stato fornito dall'AIMA il 14 novembre 1995. L'analisi della situazione delle scorte trasmessa dall'AIMA avrebbe evidenziato l'esistenza di perdite supplementari, prima non dichiarate, per un volume globale di 1 204,707 tonnellate di carne bovina. Si sarebbe constatato un superamento di 829,717 tonnellate rispetto alla tolleranza prevista.

118 Il governo italiano contesta la rettifica sostenendo che i cali di peso constatati dalla Commissione nell'esercizio 1993 avrebbero dovuto essere imputati, pro rata, anche agli anni 1991 e 1992. In questo caso, le soglie di tolleranza non sarebbero state superate. Infatti, tenuto conto del margine di tolleranza dello 0,6% rispetto all'ammontare delle scorte di ciascun anno, si sarebbe dovuto considerare che i cali accertati di 1 204,707 tonnellate non erano eccessivi.

119 Pertanto, il governo italiano ritiene che le irregolarità constatate dalla Commissione siano puramente formali e non possano in alcun modo recare pregiudizio al FEAOG.

120 In proposito, è sufficiente constatare che, se, a causa dell'insufficienza dei controlli spettanti agli Stati membri, possono essere stati presi in considerazione nell'esercizio 1993 cali di magazzino risalenti ad anni precedenti, incombe allo Stato membro interessato assumerne le conseguenze finanziarie. Risulta infatti dagli artt. 1 e 3 del regolamento n. 147/91 che una rilevazione delle scorte deve essere realizzata alla fine di ciascun esercizio contabile del FEAOG. Del resto, il governo italiano non ha potuto dimostrare che queste perdite risalissero effettivamente agli anni precedenti. Esso non può infirmare le constatazioni della Commissione mediante semplici allegazioni non suffragate da elementi che provino l'esistenza di un sistema affidabile ed operativo di controllo (v., in questo senso, sentenza 12 giugno 1990, Germania/Commissione, citata, punto 28).

121 Viste le considerazioni che precedono, il motivo deve essere respinto.

Sulla rettifica operata a causa dei pagamenti tardivi di acquisti all'intervento di carni bovine

122 L'art. 18, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 1° settembre 1993, n. 2456, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 805/68 del Consiglio, riguardo alle misure generali e alle misure speciali d'intervento nel settore delle carni bovine (GU L 225, pag. 4), esige che il pagamento delle carni bovine ammesse all'intervento venga effettuato entro un termine che inizia a decorrere dal 45° giorno successivo alla fine della presa in consegna dei prodotti e scade il 65° giorno dopo questa data.

123 Secondo la Commissione il FEAOG, avendo constatato notevoli ritardi nei pagamenti in Italia per l'esercizio 1993, come già nei due esercizi precedenti, ne ha concluso che erano stati posti a suo carico oneri finanziari indebiti. Esso ha dunque applicato a questi oneri finanziari una rettifica del 10%.

124 Il governo italiano giustifica il mancato rispetto del termine di 65 giorni a decorrere dalla data di consegna dei prodotti con i ritardi, modesti, dovuti alla necessità per l'AIMA di conformarsi alla procedura prevista dalla legislazione italiana e, in particolare, alla norma che esige l'ottenimento del certificato «antimafia». Quest'ultima obbliga infatti qualsiasi impresa che possa ricevere fondi pubblici, quale che sia la sua forma giuridica, a presentare un certificato attestante l'assenza di rapporti con la mafia, che deve esserle rilasciato dall'amministrazione o dalla camera di commercio alla quale è iscritta.

125 Va osservato, da un lato, che, nella fattispecie, i termini contemplati dal regolamento n. 2456/93 sono stati superati, cosa che il governo italiano non ha contestato.

126 D'altro lato, le spese di finanziamento a carico del FEAOG devono essere calcolate supponendo che questo termine sia rispettato. Di conseguenza, l'Italia, quando paga dopo lo spirare del termine, imputa al FEAOG spese non ammissibili.

127 Tuttavia, non risulta né dalla decisione impugnata né dalla relazione di sintesi che le carenze riscontrate riguardino il complesso o gli elementi fondamentali del sistema di controllo o ancora l'esecuzione di controlli essenziali destinati a garantire la regolarità della spesa, il che avrebbe permesso di concludere che esisteva un elevato rischio di perdite generalizzate per il FEAOG, come esige il rapporto Belle per giustificare una rettifica del 10%.

128 Di conseguenza, la rettifica operata dalla Commissione per i pagamenti tardivi di acquisti all'intervento di carni bovine va annullata in quanto infondata.

Sulla rettifica operata a causa della gestione e del controllo inadeguati dei premi per pecore e capre

129 L'art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio 25 settembre 1989, n. 3013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine (GU L 289, pag. 1), prevede la concessione di un premio ai produttori di carni ovine e caprine nella misura necessaria a compensare la perdita di reddito nel corso di una campagna di commercializzazione.

130 Il FEAOG realizza dal 1988 controlli in loco in Italia per evitare che i premi pagati risultino superiori al numero di animali ammissibili, quale si ricava dalle statistiche. In forza della decisione della Commissione 11 maggio 1990, C/ 90/831, gli Stati membri sono tenuti a svolgere controlli in loco in relazione ad almeno il 10% dei richiedenti in ciascuna campagna. Le autorità italiane non sono state in grado di effettuare i necessari controlli. In seguito ai controlli il FEAOG ha segnalato alle autorità italiane l'insieme delle carenze riscontrate nella gestione dei premi in questione. La rettifica decisa dalla Commissione per l'anno 1991 equivaleva al 30% della spesa nazionale e quella dell'anno 1992 al 10%. Come per l'esercizio 1992, la Commissione ha deciso di fissare una rettifica pari al 10% della spesa nazionale per l'esercizio 1993. Pur prendendo atto della riforma del sistema amministrativo dei controlli cui si è proceduto in Italia nel 1993, la Commissione non ritiene infatti che la suddetta riforma risponda alle norme in vigore e sia tale da garantire un controllo adeguato, in quanto l'esecuzione di verifiche in loco e il trattamento delle anomalie scoperte sono rimasti gravemente insufficienti (v. relazione di sintesi, punto 4.9.4.6).

131 Occorre ricordare anzitutto che, quando la Commissione, invece di negare il riconoscimento di tutte le spese viziate da irregolarità, cerca di constatare gli effetti finanziari della condotta illecita operando un ricalcolo basato su una valutazione della situazione che si sarebbe determinata sul mercato in questione in mancanza di irregolarità, spetta allo Stato membro dimostrare che tali calcoli non sono esatti (v. la citata sentenza Regno Unito/Commissione, punto 15).

132 Lo Stato membro interessato non può, da parte sua, infirmare le constatazioni della Commissione mediante semplici allegazioni non suffragate da elementi che provino l'esistenza di un sistema affidabile ed operativo di controlli (v. sentenza 12 giugno 1990, Germania/Commissione, citata, punto 28), quali l'avvio di riforme o la decisione delle autorità regionali di meglio formare i controllori.

133 Tenuto conto della gravità, dell'estensione e della persistenza delle carenze nel sistema dei controlli e nella loro esecuzione rilevato dalla Commissione per l'esercizio 1993, dopo analoghe constatazioni negli esercizi precedenti, essa poteva ragionevolmente concludere che esisteva un rischio elevato di perdite generalizzate per il FEAOG, cosicché la rettifica del 10% da essa operata non appare ingiustificata.

134 Visto il complesso delle considerazioni che precedono, occorre accogliere il ricorso della Repubblica italiana nella parte in cui concerne la rettifica per i pagamenti tardivi di acquisti all'intervento e respingerlo nella parte restante.

Sulle spese

135 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica italiana alle spese e poiché questa è rimasta soccombente, in tutti i suoi motivi tranne uno, quattro quinti delle spese vanno poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La decisione della Commissione 23 aprile 1997, 97/333/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1993 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, è annullata nella parte in cui opera una rettifica di LIT 778 000 000 per i pagamenti tardivi di acquisti di carni bovine all'intervento.**

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

3) **La Repubblica italiana è condannata a quattro quinti delle spese e la Commissione delle Comunità europee a un quinto.**

Moitinho de Almeida Sevón Puissochet

Jann Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 28 ottobre 1999.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

D.A.O. Edward