CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO LA PERGOLA
presentate il 17 aprile 1997 *

Introduzione

1. La Repubblica ellenica (in prosieguo anche: la «ricorrente») ha presentato un ricorso, ai sensi dell'art. 173 del Trattato, per ottenere l'annullamento parziale della decisione della Commissione 21 dicembre 1994, 94/871/CE (in prosieguo: la «decisione»), relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1991 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione garanzia (in prosieguo: il «FEAOG» o il «Fondo») [1]. La Repubblica ellenica contesta la decisione nella parte relativa al mancato riconoscimento delle spese da essa sostenute a titolo di misure di intervento nei settori della produzione di olio d'oliva, di cotone e di tabacco.

2. La decisione, come risulta dalla relazione di sintesi [2], è basata sul fatto che alcune tra le spese dichiarate dalla Repubblica ellenica non soddisfacevano i requisiti stabiliti dalla disciplina comunitaria e, conseguentemente, non potevano essere ammesse al finanziamento del Fondo. Gli addebiti mossi alla ricorrente concernevano varie carenze del sistema adottato dall'amministrazione greca per controllare la compatibilità con i criteri fissati dalla disciplina comunitaria degli interventi finanziari svolti nell'ambito della politica agricola, che qui di seguito si riepilogano, indicando i relativi importi [3]:

A) Aiuto alla produzione di olio d'oliva (4.7.2.1).

— Carenze nel controllo delle spese.

Rettifica — 2 465 573 475 DR.

B) Aiuto alla produzione del cotone (4.7.5.1).

— Carenza di controlli riguardanti la misura

Rettifica — 16 735 309 160 DR.

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 352, pag. 82.

2 — Relazione di sintesi relativa ai risultati dei controlli per la liquidazione dei conti del FEAOG, Sezione garanzia, per l'esercizio 1991, Documento della Commissione del 21 dicembre 1994, Doc. VI/320/94, def.

3 — Originariamente, il ricorso si riferiva altresì alla parte della decisione con la quale non erano state riconosciute le spese incorse nel settore del latte. La Repubblica ellenica nella sua memoria in replica ha convenuto di aver informato la Corte della decisione di desistere parzialmente dalla sua domanda; successivamente, con una decisione formalizzata nel corso dell'udienza, ha desistito dal ricorso anche nella parte restante.

C) Settore del tabacco

C.1) Irregolarità nei versamenti dei premi per il tabacco (4.9.2.1).

Rettifica: — 3 531 558 038 DR.

C.2) Cauzioni nell'ambito dei premi per il tabacco in foglia (4.9.2.2).

Rettifica: — 2 705 095 DR.

C.3) Riduzione dei premi e prezzi di intervento in caso di superamento dei quantitativi massimi garantiti (4.9.2.3).

Rettifica: — 4 922 442 527 DR.

C.4) Calcolo della corrispondenza finale (Punto 4.9.2.4.).

Rettifica: — 1 993 586 687 DR.

3. La Repubblica ellenica ritiene la decisione viziata per motivi che attengono sia all'accertamento dei fatti che alla valutazione operati dalla Commissione. Di conseguenza, viene richiesto alla Corte di annullare la decisione nella parte relativa ai settori oggetto del presente ricorso per gli importi corrispondenti e, inoltre, di condannare la Commissione al pagamento delle spese.

Dal canto suo, quest'ultima chiede che il ricorso venga rigettato e la Repubblica ellenica sia condannata al pagamento delle spese.

4. Così indicate le voci di spesa contestate e le richieste delle parti, conviene precisare alcuni aspetti di natura generale che rilevano per l'esame del caso. In primo luogo, fornirò i dati essenziali del quadro normativo generale; indicherò, poi, i criteri che sono stati elaborati per quantificare il mancato riconoscimento delle spese; renderò, infine, conto dei principi enunciati dalla Corte in ordine al profilo dell'onere della prova in questa materia [4].

Quadro normativo generale

5. L'art. 3, n. 1, del regolamento n. 729/70 [5] prevede che il Fondo finanzi gli interventi

4 — Al fine di rendere più agevole la comprensione del ragionamento condotto in ordine alle singole censure ho, invece, ritenuto di articolare il lavoro in aderenza ai settori di attività contestati. Ho così precisato, in capo alle sezioni ad essi dedicate: il quadro normativo specifico ad ognuno dei settori di attività agricola; gli argomenti fatti valere dalle parti — *rectius*, dalla ricorrente, considerato che le memorie della Commissione, proseguendo in quella che pare divenire, in questa materia, una spiacevole consuetudine, non hanno toccato molti dei punti controversi — e, infine, la loro valutazione giuridica. V., in questo senso, anche quanto è stato indicato sul punto dall'avvocato generale Fennelly nelle sue conclusioni relative alla causa C-50/94, Grecia/Commissione (Racc. 1996, pag. I-3334, paragrafo 12).

5 — Regolamento (CEE) del Consiglio, del 21 aprile 1970, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13).

intrapresi, in conformità delle norme comunitarie, nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. La Commissione, anteriormente alla fine dell'anno successivo a quello in questione e previa consultazione del Comitato del Fondo, procede alla liquidazione dei conti annuali presentati dagli organismi nazionali autorizzati ad effettuare spese per tali attività (art. 5) [6]. Tale decisione si fonda su materiale informativo ottenuto direttamente dalla Commissione o attraverso l'intermediazione degli Stati membri. È così annualmente fissata una data limite entro la quale questi ultimi debbono fornire le informazioni complementari necessarie alla decisione finale. Per l'anno in esame tale data era il 31 gennaio 1994 [7].

6. Le conseguenze finanziarie delle irregolarità sono sopportate dalla Comunità, *salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi nazionali*, mentre le somme recuperate sono versate ai servizi o agli organismi pagatori e detratte dalle spese finanziate dal Fondo [8].

7. Tali indicazioni normative sono precisate dal regolamento n. 595/91, [9] che definisce obblighi e facoltà di Stati membri e Commissione e ne disciplina i rapporti in considerazione del fatto che «per prevenire le irregolarità, occorre rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione» [10]. In tale ambito (art. 6, n. 1), allorché la Commissione ritenga che siano state commesse irregolarità, ne informa lo Stato membro interessato, che effettua quanto prima un'indagine, cui possono partecipare agenti della Commissione.

I criteri di quantificazione del mancato riconoscimento

8. L'atto con cui la Commissione, al termine del procedimento di verifica, decide di non riconoscere le spese irregolarmente incorse, non dovrebbe configurarsi, in ordine al *quantum*, come discrezionale. Spesso, tuttavia, poiché le informazioni raccolte, direttamente o indirettamente, non permettono

6 — In un sistema organizzato su un duplice livello — quello nazionale, dove si sviluppa la concreta erogazione del Fondo, e quello comunitario, laddove si decide del suo stanziamento —, l'attività di controllo ha importanza fondamentale. La normativa ne tiene ampiamente conto: v., in particolare i 'considerando' 7 ed 8.

7 — Decisione della Commissione 21.1.1994 che fissa una data limite per la trasmissione delle informazioni complementari nel quadro dell'appuramento dei conti del FEAOG, sezione «Garanzia», per l'esercizio 1991, Doc. VI/4480/93.

8 — L'art. 9, n. 1, così sancisce: «Gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione tutte le informazioni necessarie per il buon funzionamento del Fondo e adottano tutte le misure atte ad agevolare i controlli che la Commissione ritenga utile intraprendere nel quadro della gestione del finanziamento comunitario, comprese le verifiche in loco. Gli Stati membri comunicano alla Commissione le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative da essi adottate per l'applicazione degli atti comunitari inerenti alla politica agricola comune, in quanto questi atti comportino un'incidenza finanziaria per il Fondo».

9 — Regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio, del 4 marzo 1991, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore e che abroga il regolamento (CEE) n. 283/72 (GU L 67, pag. 11).

10 — V. decimo 'considerando'. Gli Stati membri, ai sensi dell'art. 2, debbono comunicare le disposizioni adottate per l'applicazione delle misure prescritte dall'art. 8, n. 1 del regolamento n. 729/70; l'elenco delle irregolarità riscontrate nel corso dell'attività di controllo (artt. 3 e 4); l'elenco dei provvedimenti adottati in seguito alle irregolarità constatate.

quantificazioni precise, il *quantum* è determinato sulla base della gravità dell'inosservanza constatata e del danno presumibilmente causato al bilancio comunitario: una scelta, dunque, con margini di discrezionalità.

9. L'esercizio di tale potestà decisionale è stato così oggetto di un intervento della Commissione, attentamente esaminato dall'avvocato generale Fennelly nelle conclusioni relative alla causa C-50/94 [11].

Veniva indicato come, accertata la mancata osservanza delle regole comunitarie, la scelta dell'indice di rettifica da applicare ai conti che debbono essere liquidati dovesse direttamente correlarsi ad una stima del rischio. La Commissione indicava diversi metodi preesistenti di valutazione del rischio, tra i quali quello prescritto per le situazioni in cui non è disponibile un'informazione sufficiente a giustificare un procedimento di estrapolazione [12], e proponeva tre livelli di riduzione proporzionale del rimborso: 2%, 5% e 10%, correlati ai diversi gradi di inadempimento agli obblighi di controllo. L'indice del 10% era previsto per il caso in cui le carenze riguardassero l'insieme del sistema di controllo, o i suoi elementi essenziali, o l'applicazione di controlli essenziali intesi ad assicurare la regolarità della spesa, e potesse, dunque, ragionevolmente dedursi un serio rischio di perdite generalizzate per il FEAOG [13].

Principi in materia di onere della prova

10. Nelle controversie in cui uno Stato membro chiede l'annullamento di una decisione della Commissione sulla liquidazione dei conti FEAOG, il *test* elaborato dalla giurisprudenza della Corte in materia di onere della prova è particolarmente gravoso per la parte ricorrente [14].

La Commissione, come precisato dalla sentenza Paesi Bassi/Commissione, è obbligata non già a dimostrare esaurientemente l'inesattezza dei dati trasmessi dagli Stati membri, bensì a corroborare con elementi probatori i dubbi seri e ragionevoli da essa espressi a proposito delle cifre comunicate dalle amministrazioni nazionali [15]. Una soluzione, argomenta ancora la Corte, dovuta al fatto che è

11 — Conclusioni citate, causa C-50/94 (paragrafo 4). È stato in quell'occasione ricordato che, con decisione 31 luglio 1992 [COM(92) PV 1116], è stata istituita una conferenza di servizi interna alla Commissione con l'incarico di elaborare la condotta da tenere verso gli Stati membri che non avessero correttamente applicato le regole comunitarie in materia. Gli orientamenti così elaborati sono stati successivamente approvati dalla Commissione e dai rappresentanti degli Stati membri nel Comitato FEAOG.

12 — È evidente che, in presenza di tale situazione di informazione distorta, un ordine di rimborso calcolato attraverso un'estrapolazione condotta in proporzione al numero dei controlli compiuti porterebbe, inevitabilmente (o quasi), ad una errata valutazione delle probabili perdite del Fondo.

13 — In aggiunta — ed è profilo che, come vedremo, assume rilievo nella specie — può essere considerato adeguato, in circostanze eccezionali, un tasso di correzione superiore al 10%.

14 — L'esigenza che trovi applicazione un testo omogeneo e che si applichino canoni uniformi discende dalle finalità del regolamento n. 729/70. Se, infatti, si vogliono assicurare condizioni di uguaglianza tra gli operatori dei diversi Stati membri, ciò può essere ottenuto solo attraverso un'interpretazione delle disposizioni da parte delle autorità competenti ispirate ai medesimi criteri. V. sentenza 7 febbraio 1979, causa 11/76, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. 245, punto 9).

15 — Sentenza 10 novembre 1993, causa C-48/91 (Racc. pag. I-5611, punto 17).

lo Stato a disporre delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti FEAOG, ed è quindi lo Stato a dover fornire la prova esauriente della veridicità dei propri dati nonché, eventualmente, dell'inesattezza del calcolo della Commissione.

11. Questa presa di posizione è sufficientemente esplicita: in sede di liquidazione dei conti, la Commissione è legittimata ad inferire conclusioni ragionevoli dalle informazioni in suo possesso, siano esse fornite dallo Stato membro, ovvero ottenute in seguito alle indagini da essa medesima condotte. Una decisione della Commissione con cui si rifiuta il rimborso di spese dichiarate non sarà annullata dalla Corte sulla semplice base dell'*affermazione contraria* di uno Stato membro e nemmeno quando le prove addotte dallo Stato membro abbiano sollevato forti dubbi sull'operato della Commissione. Insomma, come ha ricordato l'avvocato generale Fennelly nelle conclusioni da ultimo citate, «in applicazione del principio *actori incumbit probatio* [16], lo Stato membro danneggiato deve provare l'errore della Commissione almeno con un grado ragionevole di certezza» [17].

12. Tale principio ha trovato un'esplicita precisazione in ordine ai casi — simili, come si può vedere, a quello di specie — nei quali la Commissione si trovava di fronte, più che a specifiche e ben determinate inadempienze, alla mancanza generalizzata di un complesso efficace di sorveglianza e controllo. In questi casi, come ha stabilito la Corte, è legittimo il processo deduttivo che la Commissione svolge, muovendo da alcuni casi concreti, sull'intero settore sotto esame [18].

Così precisati questi tre profili di natura generale, scendiamo ad esaminare il merito delle censure sollevate dalla ricorrente.

Aiuto alla produzione di olio di oliva

Il quadro normativo

13. La disciplina base del settore dell'olio d'oliva è il regolamento n. 136/66/CEE [19]. L'atto prevede un sistema di interventi amministrativi nel settore volto a raggiungere un equilibrio costante tra offerta e domanda e ovviare così alle irregolarità della produzione.

16 — Il principio era già stato richiamato dall'avvocato generale Mischo nelle conclusioni relative alla causa C-281/89, Italia/Commissione (Racc. 1991, pag. I-354, paragrafo 18).

17 — V. conclusioni citate, paragrafo 16; v. anche conclusioni dell'avvocato generale Gand nella causa 8/65, Acciaierie e Ferriere Pugliesi/Alta Autorità (Racc. 1966, pag. 11).

18 — Sentenza 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione (Racc. pag. I-2321, punti 41 e 42). V. anche conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven relative alla causa citata (paragrafo 30). Per una completa disamina della regolamentazione nel settore agricolo, con particolare attenzione ai profili di controllo connessi all'organizzazione del mercato e agli effetti sul regime di prova, v. le conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven relative alla causa C-55/91, Italia/Commissione (Racc. 1993, pag. I-4834).

19 — Regolamento del Consiglio, del 22 settembre 1966, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune di mercati nel settore dei grassi (GU L 172, pag. 3025).

14. Il regolamento n. 2261/84 detta una disciplina generale relativamente all'aiuto alla produzione e alle organizzazioni dei produttori di olio d'oliva [20].

L'importanza prioritaria attribuita al problema del controllo, oltre a trasparire dai 'considerando' [21], trova la propria specificazione nelle singole norme dell'atto. Nello schema organizzativo dettato dal regolamento la verifica della regolarità delle operazioni si persegue a più livelli.

In relazione ai coltivatori organizzati, è *l'organizzazione o associazione* (che presenta per conto dei suoi membri le domande di aiuto allo Stato membro in questione) che è tenuta a compiere controlli sul territorio [22] ed a verificare la conformità del fascicolo presentato con le indicazioni normative [23].

A sua volta, secondo il disposto dell'art. 10, le Unioni di produttori, disciplinate all'art. 20 quater del regolamento n. 136/66 [24], coordinano le attività delle organizzazioni che le compongono, vigilano a che tali attività siano conformi al dettato regolamentare e verificano direttamente le modalità di controllo [25].

Nel caso di produttori indipendenti, che non sono, cioè, membri di un'organizzazione di produttori, tali controlli devono essere svolti *dallo Stato membro interessato* [26].

L'art. 14, n. 1, obbliga, in termini generali, gli Stati membri ad applicare «un regime di controlli per garantire che il prodotto per il quale è concesso l'aiuto possa beneficiarne»; e detta (n. 2) quella che può ritenersi la norma di chiusura del sistema precisando che

20 — Regolamento (CEE) n. 2261/84 del Consiglio del 17 luglio 1984, che stabilisce le norme generali relative all'aiuto alla produzione e alle organizzazioni di produttori di olio d'oliva (GU L 208, pag. 3).

21 — Così il n. 13: «onde garantire che l'aiuto venga concesso soltanto per l'olio che può beneficiarne, si rende necessario un regime di controllo amministrativo adeguato»; n. 15: «considerando che (...) esistono problemi circa l'esecuzione puntuale ed efficace dei controlli e delle verifiche (...) occorre costituire, in ciascuno Stato membro produttore, uno schedario computerizzato contenente tutti gli elementi atti a facilitare le operazioni di controllo e la ricerca rapida delle irregolarità». Ma v. anche i nn. 4, 6, 7, 8 e 14.

22 — Artt. 6, n. 1, 8, n. 1, e 10 del regolamento n. 2261/84 come modificato dal regolamento (CEE) n. 3500/90 del Consiglio, del 27 novembre 1990 (GU L 338, pag. 3).

23 — Art. 6, n. 1, del regolamento n. 2261/84 specificato dall'art. 4, n. 2, del regolamento (CEE) n. 3061/84 della Commissione, del 31 ottobre 1984, recante modalità di applicazione del regime d'aiuto alla produzione di olio d'oliva (GU L 288, pag. 52).

24 — Come modificato dal regolamento (CEE) n. 1413/82 del Consiglio, del 18 maggio 1982, che modifica il citato regolamento n. 136/66 (GU L 162, pag. 6).

25 — Art. 10 del regolamento 2261/84 come modificato dal citato regolamento 3500/90.

26 — Art. 14, n. 4, del regolamento n. 2261/84, specificato dall'art. 10, n. 2, del regolamento (CEE) n. 3061/84 della Commissione, modificato dall'art. 1, n. 5, del regolamento (CEE) n. 98/89 della Commissione, del 17 gennaio 1989 (GU L 14, pag. 14).

«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» [27].

15. Al fine dello svolgimento dell'attività di controllo, la disciplina in materia individua due strumenti: gli Stati membri debbono costituire ed aggiornare con regolarità uno *schedario oleicolo* per fornire i dati necessari alla conoscenza del potenziale produttivo e per garantire, più in generale, un migliore funzionamento del regime degli aiuti [28]; è poi richiesta la costituzione e l'aggiornamento immediato di *schedari informatici dei dati oleicoli*, che debbono essere utilizzati dagli Stati membri per *orientare* e *condurre* l'attività di controllo e verifica [29].

Le contestazioni

16. Il mancato riconoscimento delle spese relative al settore dell'olio d'oliva si fonda su diversi rilievi mossi dalla Commissione alla ricorrente: la mancata costituzione dello schedario oleicolo; l'incompleta informatizzazione degli schedari; la carenza delle verifiche condotte *in loco* dall'agenzia nazionale di controllo; l'inadeguatezza dei controlli posti in essere dalle organizzazioni dei produttori.

La relazione di sintesi accenna, poi, ad ulteriori disfunzioni: la Banca Agricola di Grecia tratterrebbe gli aiuti erogati agli olivicoltori deceduti nel corso della campagna; vi sarebbe una trattenuta del 2% sull'ammontare degli aiuti, destinata a finanziare il regime di assicurazione contro i rischi a favore degli agricoltori.

L'insufficienza strutturale del sistema di controllo ha condotto la Commissione a non riconoscere le spese incorse per l'ammontare del 10%.

27 — Le percentuali di controllo che lo Stato membro deve svolgere sui produttori non affiliati sono dell'1% nelle zone per le quali sono disponibili i dati di base del catasto oleicolo; del 4% nelle altre zone. Il controllo svolto dalle organizzazioni dei produttori di cui all'art. 6, n. 1, secondo trattino, è effettuato sul 5% delle dichiarazioni di coltura presentate da ogni organizzazione. V. art. 10, n. 2 e 4, del citato regolamento n. 3061/84.

28 — Art. 1 del regolamento (CEE) n. 154/75 del Consiglio, del 21 gennaio 1975, che istituisce uno schedario oleicolo negli Stati membri produttori di olio d'oliva (GU L 19, pag. 1). Le modalità di applicazione relative all'istituzione di uno schedario oleicolo negli Stati membri produttori di olio d'oliva sono state stabilite con il regolamento (CEE) n. 2276/79 della Commissione, del 16 ottobre 1979 (GU L 262, pag. 11). L'atto ha conosciuto successive modificazioni. V. il regolamento (CEE) n. 1279/89 della Commissione, del 10 maggio 1989 (GU L 127, pag. 24).
Per quel che riguarda i termini di attuazione dello schedario oleicolo, con il regolamento (CEE) n. 3453/80 del Consiglio, del 22 dicembre 1980 (GU L 360, pag. 15), è stata dettata una disciplina specifica per la Grecia. Veniva previsto che i termini di due e sei anni rispettivamente previsti per l'attuazione dello schedario oleicolo dalla data di entrata in vigore del citato regolamento n. 154/75 dovessero decorrere dal 1° novembre 1982 (art. 1). Ciò porta la data limite d'attuazione dello schedario oleicolo in Grecia al 31 ottobre 1988.
Un'ultima notazione. A ben guardare, sarebbe più corretto considerarlo un catasto piuttosto che uno schedario. Attraverso un rilievo aerofotografico delle zone oleicole, considerato il censimento metodo più sicuro per ottenere i dati, vengono, infatti, elaborate mappe catastali contenenti gli olivi adibiti alla produzione. Sulla base di questi dati viene operato il raffronto con le dichiarazioni di produzioni rese dagli oleicoltori.

29 — V. art. 16, n. 1, e 14, n. 5, del citato regolamento n. 2261/84. Il termine per l'attuazione del supporto informatico veniva fissato al 31 ottobre 1990. Art. 11, n. 1, del citato regolamento della Commissione n. 3061/84, come modificato dall'art. 1, n. 7, del regolamento della Commissione n. 98/89, anch'esso citato.

La posizione della Repubblica ellenica

17. La Repubblica ellenica contesta ognuno dei punti in cui si articola la relazione di sintesi.

18. Per quanto riguarda la mancata predisposizione dello schedario oleicolo, la ricorrente, ribadendo le argomentazioni svolte nella causa C-50/94, sostiene che ad essa osti un'impossibilità oggettiva. L'inadempimento sarebbe, infatti, il risultato di una mancanza della Commissione, il che comporterebbe l'impossibilità di mettere in questione la responsabilità della ricorrente [30].

19. In ordine, invece, all'asserita assenza di schedari informatizzati, la ricorrente sostiene trattarsi di un'affermazione viziata da un errore di fatto. Tali schedari sarebbero, infatti, in esistenza sin dal 1985. D'altra parte, è detto, allorché l'attività di controllo si riveli insufficiente, verifiche aggiuntive sarebbero effettuate dal ministero dell'Agricoltura, dalle organizzazioni dei produttori e dall'agenzia nazionale di controllo degli aiuti alla produzione di olio d'oliva.

20. Il medesimo vizio, a detta della ricorrente, inficierebbe la contestazione relativa all'insufficienza dei controlli effettuati dall'agenzia competente. L'organo condurrebbe controlli sulla base di un programma annuale di attività adattato periodicamente in funzione dei rischi di abuso o di frode segnalati [31]. La Repubblica ellenica ricorda alcuni dati relativi all'attività condotta nel corso della campagna di commercializzazione 1991/1992.

21. Per quanto riguarda, poi, l'asserita insufficienza dell'attività di verifica posta in essere dalle organizzazioni dei produttori e la connessa erogazione di premi ingiustificati, la Grecia ritiene che la Commissione non abbia tenuto in conto il fatto che tali organizzazioni dispongono di dati completi sul numero di alberi adibiti alla produzione di olio d'oliva e che tali dati sono controllati attraverso organizzazioni locali [32].

30 — Secondo quanto asserito dalla Repubblica ellenica, il 28 dicembre 1988, in ottemperanza a quanto stabilito nel regolamento (CEE) n. 586/88 della Commissione, del 3 marzo 1988 (GU L 57, pag. 18), era stato trasmesso alla Commissione un programma di prova per l'attuazione di uno schedario oleicolo. In seguito, il 30 ottobre 1989, il ministero dell'agricoltura avrebbe richiesto alla Commissione informazioni in ordine all'approvazione del programma. Quest'ultima, il 21 giugno 1991, avrebbe proposto al ministero dell'Agricoltura l'esecuzione di lavori «pilota» che dovevano precedere quelli definitivi. Ha così avuto avvio una procedura di appalto nel corso della quale, a seguito di una domanda del governo ellenico del 16 luglio 1992 sullo stato di avanzamento del programma, la Commissione avrebbe risposto che le procedure di aggiudicazione dei lavori prendevano tempo. Il problema, dunque, sarebbe stato sottoposto alla Commissione sin dal suo insorgere.

31 — Il programma è redatto sulla base di quanto disposto all'art. 3 del regolamento (CEE) n. 27/85 della Commissione, del 4 gennaio 1985, recante modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 2262/84 che prevede misure speciali nel settore dell'olio di oliva (GU L 4, pag. 5).

32 — La ricorrente prende, inoltre, posizione su due ulteriori elementi del sistema greco cui la relazione di sintesi ha indirettamente accennato. Essa ammette l'esistenza della prassi della Banca agricola di Grecia secondo cui questa conserva gli aiuti dovuti agli oleicoltori deceduti nel corso delle campagne di produzione: ne afferma, tuttavia, la legittimità. Si tratterebbe, infatti, di vantaggi patrimoniali spettanti agli eredi dei proprietari delle aziende agricole. Ora, poiché la procedura di legittimazione degli eredi non è rapida, la Banca sarebbe obbligata a conservare gli aiuti per esser pronta a versarli agli eredi legittimi. Inoltre, per quel che riguarda il prelievo del 2% sugli aiuti a beneficio dell'Ufficio delle assicurazioni agricole, esso sarebbe legale, ed in linea con la disciplina comunitaria, poiché tale trattenuta risponde alle esigenze di finanziamento di tale organo incaricato di erogare delle prestazioni di indennizzo ai produttori colpiti da calamità naturali. In ogni caso, la trattenuta avverrebbe solamente al momento in cui è raggiunto l'obiettivo per cui gli aiuti sono stati versati.

La posizione della Commissione

22. La Commissione ricorda che il settore dell'olio d'oliva è già stato oggetto di intervento della Corte nella sentenza resa nella causa C-50/94. In aggiunta, essa fa valere che la ricorrente non contesta né l'assenza dello schedario oleicolo né l'insufficiente attuazione dello schedario informatico né, infine, l'insufficienza dei controlli tradizionali. Viene, inoltre, aggiunto che i servizi della Commissione hanno esaminato l'insieme della procedura di gestione e di controllo dell'aiuto alla produzione dell'olio d'oliva. Tale indagine, si dice, ha condotto all'accertamento di una serie di difetti sui quali la Commissione ha attirato l'attenzione delle autorità greche: l'oggettiva insufficienza del personale dell'amministrazione adibito alla sorveglianza dell'attività degli oleicoltori e delle organizzazioni dei produttori; la mancata predisposizione, da parte degli organi nazionali competenti, dei rapporti di controllo.

Il merito

Schedario oleicolo e schedario informatizzato

23. La Corte, con sentenza resa nella causa C-50/94, si è già pronunciata in ordine al funzionamento del settore dell'olio d'oliva in Grecia per l'anno 1990 [33]. È un dato da considerare nella decisione della presente controversia. Come precisa la relazione di sintesi, le disfunzioni attuali non possono essere disgiunte da quelle già constatate: «la revisione dei sistemi, avviata l'anno scorso e continuata con riferimento al presente esercizio, evidenzia come nessun cambiamento significativo sia intervenuto nell'organizzazione dei controlli relativi all'aiuto qui considerati: *le carenze già denunciate permangono tuttora*» (n. 4.7.2.1; il corsivo è mio).

24. Tale circostanza è confermata per quanto concerne l'obbligo di porre in essere gli schedari, sia quello oleicolo sia quello informatizzato.

25. Innanzitutto, l'argomento relativo all'asserita impossibilità oggettiva di porre in essere lo schedario oleicolo è stato espressamente disatteso nella sentenza citata [34].

La Corte ha allora preso posizione anche in ordine allo schedario informatizzato, specificando che «nessuna giustificazione ha potuto essere fornita per quanto riguarda il ritardo

33 — Sentenza 4 luglio 1996, causa C-50/94, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-3331).

34 — Al punto 40 della motivazione, veniva così stabilito: «Con riferimento allo schedario oleicolo, soltanto con lettera 28 dicembre 1988, ossia dopo la scadenza del termine stabilito nel regolamento n. 3453/80, il governo ellenico ha presentato alla Commissione un programma sperimentale per l'istituzione dello schedario. Il rappresentante del governo ellenico ha confermato nel corso dell'udienza che le difficoltà per l'istituzione di tale schedario sono state notificate alla Commissione solo dopo la scadenza del termine stabilito. Orbene, la circostanza che la Commissione abbia, successivamente a tale data, prestato assistenza al governo ellenico nei suoi sforzi per conformarsi ai propri obblighi non è atta, alla luce delle circostanze, a dimostrare l'esistenza di un'impossibilità assoluta di istituire lo schedario alla data stabilita, posto che il governo ellenico non ha avanzato alcun argomento relativo al periodo anteriore al 31 ottobre 1988».

nella costituzione di tale schedario» (punto 41). La medesima conclusione può e deve valere anche in relazione all'odierna controversia. La ricorrente, limitandosi ad affermare che sarebbero stati rilevati informaticamente i mulini ad olio, le organizzazioni dei produttori e le dichiarazioni di coltura e che l'informatizzazione delle domande sarebbe stata realizzata «in larga misura», non ha fornito, così come richiesto dalla giurisprudenza della Corte sopra ricordata, una prova idonea a contrastare con efficacia i riscontri ispettivi della Commissione né a giustificare, d'altra parte, l'oggettivo ritardo rispetto al termine legalmente previsto [35].

26. Tale valutazione non è modificata da quanto la ricorrente asserisce in ordine all'esistenza di controlli supplementari posti in essere dal ministero dell'Agricoltura, dalle organizzazioni dei produttori e dall'agenzia competente. Nessuna prova è addotta a sostegno di queste affermazioni. Per le medesime ragioni sopra evidenziate, esse non sono, dunque, atte ad inficiare la valutazione della Commissione, fondata sui riscontri oggettivi dell'attività ispettiva.

27. In presenza di tali elementi fattuali non posso che condividere, in questa sede, quanto la Corte ha constatato nel decidere la sentenza sopra citata: «stando così le cose, il governo ellenico non ha dimostrato che il ritardo nell'istituzione dello schedario oleicolo e nella costituzione dello schedario informatico fosse dovuto ad un'impossibilità assoluta» (punto 42).

Il mancato controllo da parte dell'agenzia competente, dei funzionari dell'amministrazione, delle organizzazioni dei produttori

28. Come detto, le conclusioni della relazione di sintesi vengono confutate dalla Repubblica ellenica sulla base di alcuni dati relativi all'attività di controllo svolta dall'agenzia durante la campagna di commercializzazione 1991/1992 [36]. I controlli effettuati sull'attività delle organizzazioni di produttori e di ciascuna unione, sui frantoi e sui singoli produttori affiliati ad un'organizzazione, contrariamente a quanto indicato nella

35 — Ricordo, a questo proposito, che la relazione di sintesi (punto 4.7.2.1) precisa che l'operazione di caricamento dei dati è interrotta da vari mesi per la mancanza di personale qualificato e che le autorità greche non sono in grado di indicare il termine entro il quale i lavori saranno ultimati e gli schedari resi disponibili per gli utilizzatori.

36 — L'obbligo per gli Stati membri di istituire un'agenzia di controllo è stato stabilito con il regolamento (CEE) n. 2262/84 del Consiglio, del 17 luglio 1984 che prevede misure speciali nel settore dell'olio d'oliva, (GU L 208, pag. 11). La disciplina, dettata al fine di dotare le amministrazioni nazionali di strutture amministrative adeguate ad un'esecuzione puntuale ed efficace dei controlli previsti nel settore dell'olio d'oliva (secondo e terzo 'considerando'), ha attribuito alle costituende agenzie diverse competenze nel settore. Tra esse quella di verificare la conformità delle attività delle organizzazioni di produttori e delle loro unioni alla disciplina comunitaria; quella di svolgere i controlli di cui agli artt. 14 e 15 del citato regolamento n. 2261/84. È inoltre (art. 1, n. 4) previsto l'obbligo dello Stato membro interessato di elaborare, su proposta dell'agenzia, un programma di attività inteso a garantire la corretta applicazione del regime di aiuto alla produzione. Il programma, unitamente al bilancio previsionale, è trasmesso alla Commissione, la quale può chiedere allo Stato membro di apportare modifiche ai documenti. La disciplina di attuazione, il citato regolamento della Commissione n. 27/85, oltre a fissare il termine per l'istituzione dell'agenzia al 31 marzo 1985, specifica in dettaglio il contenuto del programma di attività dell'agenzia.
Le attività di verifica svolte dalle direzioni dipartimentali del ministero dell'Agricoltura si sostanziano, invece, in un controllo sulle dichiarazioni rese dai produttori onde verificare la correttezza della domanda di aiuto da essi presentata.

relazione di sintesi, sarebbero largamente superiori alle percentuali prescritte dalla disciplina comunitaria.

29. L'agenzia nazionale di controllo elabora annualmente un programma di attività che viene sottoposto all'approvazione della Commissione. I riscontri del Fondo hanno verificato che l'attività di controllo effettivamente condotta è stata inferiore a quella indicata dalla Repubblica ellenica nel programma. La ricorrente, nel confutare tale conclusione non ha fornito riscontri dell'attività di controllo effettivamente condotta, limitandosi a prospettare dati non documentati a sostegno della sua asserzione. Non ritengo che un argomento così motivato sia atto a contraddire le risultanze di riscontri del FEAOG e meriti di trovare accoglimento.

30. Una ulteriore notazione. I dati fatti valere dalla ricorrente in ordine alla *quantità* dei controlli effettuati dall'agenzia nulla dimostrano in relazione al vero profilo che la relazione di sintesi ha messo in evidenza: quello, cioè, della *qualità* di tale attività nel mercato greco. Il controllo svolto dal personale del ministero dell'Agricoltura, secondo le risultanze ispettive, non sarebbe, infatti, inesistente, ma solamente apparente. In pratica, infatti, una o due persone sono incaricate del disbrigo di migliaia di pratiche personali (relazione di sintesi n. 4.7.2.1). Il che non sembra compatibile con un'efficace azione di verifica quale richiesta dalla disciplina comunitaria [37]. Né a me sembra possa influire sulla valutazione la circostanza, adottata dalla ricorrente, che le organizzazioni di produttori dispongano di dati completi sul numero di alberi. Si tratta di un'affermazione che non è atta a contraddire quanto affermato nella relazione di sintesi, sia in ordine alla mera "documentalità" dei controlli posti in essere dalle organizzazioni, sia in relazione al riscontro ottenuto dalla Commissione attraverso la comparazione con una zona omogenea, sia, infine, in ordine al mancato accertamento, all'atto di ammissione della domanda di premio, dell'effettiva esistenza delle piante dichiarate da parte delle associazioni dei produttori. Il dubbio relativo alla portata ed all'efficacia di una vigilanza così condotta espresso dalla Commissione è fondato.

31. D'altra parte, seri indizi depongono per la correttezza della decisione adottata dalla Commissione. Così l'insufficienza dello schedario oleicolo e di quello informatizzato. Ora, ai sensi della normativa comunitaria, i controlli vanno condotti utilizzando gli schedari. I dati contenuti in questi ultimi servono ad *orientare* l'attività di controllo verso gli oleicoltori che evidenziano, tra una campagna e quella successiva, differenze di produzione non facilmente spiegabili, ovvero tassi

37 — Il riferimento all'efficacia è un *leit motiv* della copiosa disciplina in materia di controlli. V., *ex multis*, citato regolamento n. 2262/84 (secondo 'considerando').

di produzione anomali [38]. Se tale "circolo virtuoso" tra i diversi strumenti di controllo non è stato posto in essere, ciò si deve, almeno in parte, precisamente al fatto che il sistema degli schedari non è completo, né efficiente [39].

32. Posto ciò, sono dell'avviso che, anche per l'anno 1991, debba essere confermata la valutazione della Commissione. Dice l'avvocato generale Fennelly che l'atteggiamento delle autorità elleniche verso l'attività di controllo in questo settore è «sonnacchioso»: in ogni caso esso non è adeguato [40]. Né le obiezioni della Repubblica ellenica valgono a confutare le disfunzioni registrate dalla Commissione nel sistema di vigilanza adottato in sede nazionale. Non vi è quindi motivo di ritenere che sia ingiustificato il non riconoscere le spese effettuate dall'amministrazione greca, come la Commissione ha stabilito, nell'ammontare del 10% [41].

Aiuto alla produzione del cotone

Il quadro normativo

33. Le norme generali del regime di aiuto per il cotone sono state stabilite con il rego-

38 — V., in questo senso, i rilievi contenuti nella lettera del 7 luglio 1995 indirizzata dal direttore generale Legras alle autorità greche relativamente al procedimento per l'anno 1992: «le fichier doit être exploité pour identifier: les producteurs déclarant un rendement anormal; les communes où l'ensemble de la production dépasse le rendement normal; les moulins ayant apparemment trituré une quantité anormale par rapport à la capacité de leur équipement ou aux campagnes précédentes; les rendements pour chaque zone de production». V., per un esempio dell'utilizzo dei dati dello schedario, l'art. 3, n. 2, del citato regolamento n. 27/85 in cui si dispone che «il programma comprende (...) (lett. a) il piano d'utilizzazione dello schedario computerizzato». V., altresì, l'art. 4 del citato regolamento n. 3061/84, in cui viene stabilito un ordine di priorità dei controlli in loco indicati all'art. 6, n. 1, secondo trattino, del regolamento n. 2261/84 precisando che essi debbano svolgersi in primo luogo sulle dichiarazioni di coltura dalle quali risulti una densità di olivi per ettaro più elevata di quella constatata in media nella zona di produzione interessata. Rinvio, infine, per alcune osservazioni relative alla complementarietà tra diverse forme di controllo previste in un altro settore della politica agricola, alle conclusioni da me rese il 7 dicembre 1995 nella causa C-41/94, Commissione/Germania (punti 20 e 21).

39 — Un'ulteriore notazione. Ai sensi dell'art. 1 del citato regolamento n. 2276/79, lo schedario oleicolo è istituito sotto la responsabilità degli organismi di intervento. A ben guardare, dunque, l'inadempimento relativamente agli obblighi di tenuta dello schedario è atto, di per sé, a qualificare l'azione dell'agenzia greca come insufficiente.

40 — V. conclusioni relative alla causa C-50/94 citate alla nota 4), paragrafo 49.

41 — Sono dell'avviso che non sia necessario affrontare in profondità i profili sollevati in relazione all'attività della Banca agricola di Grecia ed al prelievo del 2% a favore del Fondo di previdenza. Si tratta, infatti, di argomenti che non costituiscono il fulcro della decisione della Commissione, basata invece più direttamente sull'insufficienza dei controlli posti in essere nel settore. Due veloci notazioni al riguardo. Non mi sembra che il prelievo del 2% dell'importo del premio possa farsi rientrare nel concetto di «interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli», che costituisce, ai sensi dell'art. 1, n. 2, lett. b), del regolamento n. 729/70, il chiaro vincolo funzionale all'erogazione degli aiuti da parte della sezione garanzia del FEOAG. Ritengo, dunque, che la prassi posta in essere dall'amministrazione greca debba ritenersi contraria alla disciplina comunitaria. Questo anche perché, a mio parere, la possibilità di trattenere parte dell'aiuto deve svolgersi sempre all'interno di un quadro comunitario. V., a mo' di semplice esempio quanto stabilito all'art. 1 del regolamento (CEE) n. 2159/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, relativo al finanziamento delle spese necessarie per l'istituzione e l'aggiornamento di uno schedario oleicolo (GU L 217, pag. 8), in cui la trattenuta è permessa al fine di finanziare la costituzione dello schedario. V. anche il citato regolamento n. 2261/84, modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 892/88 del 29 marzo 1988 (GU L 89, pag. 1), allorché legittima la trattenuta su una percentuale dell'aiuto per coprire le spese increnti alle operazioni di controllo effettuate dalle organizzazioni di produttori e le loro unioni (art. 11, n. 1) ai sensi del regolamento n. 136/66 (art. 20 quater e quinquies). Per quel che riguarda, invece, la prassi della Banca agricola di Grecia di trattenere l'ammontare degli aiuti erogati ad agricoltori deceduti durante il periodo necessario alla legittimazione dei loro eredi, non ritengo che essa sia incompatibile con la disciplina. Mi sembra, anzi, che si muova nel senso di semplificare il procedimento di erogazione. Sono tuttavia dell'avviso che, per la sua piena legittimità nell'ambito della materia della politica agricola, tale prassi debba essere fonte di obblighi di adeguata documentazione e comunicazione alla Commissione, in linea con quanto disposto al citato regolamento n. 595/91 (v., per analogia, gli artt. 3, 4 e 5 di questo regolamento).

lamento n. 2169/81 [42]. I 'considerando' di tale atto normativo hanno ad oggetto la questione del controllo [43]. L'art. 12 dello stesso testo richiama, ai fini che qui interessano, le norme contenute nel regolamento n. 729/70 [44].

Le contestazioni

34. Nel corso della campagna 1991/1992, la Repubblica ellenica ha dichiarato di aver accertato un raccolto di cotone nettamente superiore alle stime iniziali. Il 10 luglio 1992, la Commissione ha di conseguenza richiesto alle autorità greche di condurre un'indagine ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 595/91, contestualmente riservandosi il diritto di procedere alle verifiche previste dall'art. 9 del regolamento n. 729/70.

35. L'indagine — condotta, in una prima fase, dalla Commissione, dall'autorità competente greca e da una società di revisione — ha riscontrato una serie di irregolarità poi riportate nella relazione di sintesi: l'assenza di controlli da parte del Didagep — l'amministrazione incaricata del pagamento degli aiuti comunitari — sulle domande di aiuto presentate dal Cotton Board, l'ufficio ellenico del cotone, responsabile della gestione amministrativa e del controllo dell'aiuto; l'esistenza di numerose dichiarazioni di consegna falsificate; il fatto che le autorità non hanno adottato le necessarie misure di controllo di fronte al divario tra i quantitativi di cotone consegnati per la sgranatura e le superfici lavorate, che avrebbe potuto denunciare un inverosimile livello di produttività; la quasi totale mancanza di controlli in ordine alle dichiarazioni rese dagli interessati sull'estensione delle superfici seminate; l'imprecisione dei metodi utilizzati per il calcolo dell'aiuto.

La relazione di sintesi rilevava, peraltro, che le autorità greche non avevano condotto secondo i canoni prescritti l'indagine loro rimessa; la documentazione inviata dall'amministrazione ellenica in seguito alla prima parte dell'indagine non avrebbe risposto in maniera soddisfacente né alle richieste di informazione del FEAOG avanzate sin dal febbraio 1993, né al dettato del regolamento n. 595/91. A detta della Commissione, il comportamento tenuto dalle autorità greche non si adeguerebbe in complesso agli obblighi di controllo previsti in capo agli Stati membri dall'art. 8 del regolamento (CEE) n. 729/70 [45].

42 — Regolamento (CEE) del Consiglio del 27 luglio 1981 (GU L 211, pag. 2).

43 — Veniva, infatti, stabilito: «che è opportuno stabilire che gli Stati membri produttori debbano adottare le misure di controllo necessarie per assicurare il corretto funzionamento del regime di aiuti» (considerando 11); «che per facilitare l'attuazione del regime e per garantire una buona gestione dello stesso, si rende opportuna una procedura che istituisca una stretta cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione nell'ambito di un comitato di gestione (considerando 2)».

44 — In particolare, il dodicesimo 'considerando' precisa che «per assoggettare le spese comunitarie occasionate dall'applicazione della misura in causa a regole finanziarie, monetarie e procedurali adeguate, è d'uopo, visto il carattere specificamente agricolo del cotone, applicare in proposito per analogia il regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio, del 21 aprile 1970, relativo al finanziamento della politica agricola comune».

45 — La norma, lo ricordo, prescrive in capo agli Stati membri l'obbligo di adottare le misure necessarie per accertare se le operazioni del Fondo siano reali e regolari; prevenire e perseguire le irregolarità; recuperare le somme perse a seguito d'irregolarità.

Considerata l'eccezionale gravità degli inadempimenti riscontrati, la Commissione ha deciso, a seguito di un movimentato *iter* procedurale, di non riconoscere le spese per un ammontare del 25%.

La posizione della Repubblica ellenica

36. La richiesta di annullamento si fonda su diversi motivi: la violazione dei diritti della difesa della ricorrente; l'incompetenza e lo scorretto esercizio del potere discrezionale da parte della Commissione. A titolo sussidiario, vengono fatti valere la violazione di una disposizione essenziale del diritto comunitario, il riferimento ad una condizione legalmente inesistente ed una motivazione erronea.

37. Con riguardo alla *violazione dei diritti della difesa*, la Repubblica ellenica fa valere che, nel corso della riunione bilaterale tra i servizi dell'amministrazione greca e quelli della Commissione relativa alla liquidazione dei conti — tenutasi il 6 ottobre 1993 —, il settore del cotone non sarebbe stato preso in considerazione. Le autorità greche erano, dunque, convinte che l'attività in questo settore non sollevasse problemi. D'altra parte, esse avevano continuato ad avere rapporti con la Commissione per informarla delle misure adottate per reprimere le irregolarità e gli abusi commessi in materia di aiuto al cotone. I rappresentanti dell'amministrazione ellenica sarebbero venuti a conoscenza del fatto che il Fondo aveva proposto di rifiutare il riconoscimento per una percentuale del 10% solamente nel corso della riunione del Comitato FEAOG del settembre 1994. Tale percentuale sarebbe stata elevata al 50% da parte del direttore generale dell'agricoltura. La Commissione la riduceva, successivamente, al 25%. Secondo la ricorrente, le decisioni adottate e le relative modalità sarebbero arbitrarie e violerebbero il suo diritto alla difesa.

38. Quanto poi all'asserito difetto di *competenza*, il governo ellenico deduce che la Commissione non dispone né in forza dell'art. 155 del Trattato, né in forza del regolamento n. 729/70, del potere di adottare l'atto approvato il 1° giugno 1993, che definisce i criteri in base ai quali sono fissate le percentuali di non riconoscimento delle spese comunitarie.

39. La Repubblica ellenica rimprovera inoltre alla Commissione una *motivazione erronea*: il Didagep deve essere considerato una sorta di sezione dell'organo incaricato dei pagamenti; non sarebbe vietata, secondo la ricorrente, la distribuzione del prodotto attraverso intermediari; né sarebbe vero che i controlli non sono stati svolti, come si afferma nella relazione di sintesi. Infatti, minuziosi controlli specifici, oltre a quelli ordinari, sarebbero stati compiuti con la partecipazione di funzionari comunitari: attività i cui processi verbali sarebbero stati comunicati al FEAOG con le note ministeriali del 6 luglio e del 14 settembre 1994. Le autorità greche avrebbero, inoltre, comunicato alla Commissione le irregolarità riscontrate nel

corso del primo trimestre del 1993, in conformità dell'art. 3 del regolamento n. 595/91 [46].

40. Vi è poi il motivo concernente la *violazione di una disposizione essenziale di diritto comunitario* e il *riferimento ad una condizione legalmente inesistente*. Qui la ricorrente deduce che il disposto del nono 'considerando' della decisione configura una regola sconosciuta al diritto internazionale. Tale 'considerando' prevede che «le circostanze particolari dei casi in questione giustificano il riesame da parte della Commissione, alla luce dei risultati delle verifiche in corso, del rifiuto di finanziamento nella presente liquidazione dei conti; che, tuttavia, ciò non infirma il carattere immediatamente esecutivo della presente decisione».

La posizione della Commissione

41. La resistente ricorda, innanzitutto, che la correzione forfettaria del 25% potrà venir ridotta al 10% se sarà accertato che i controlli dell'amministrazione nel settore sono stati migliorati e resi più intensi.

42. La Commissione ricostruisce i fatti diversamente dalla Repubblica ellenica. La resistente afferma di avere più volte attirato, anteriormente alla redazione della decisione oggetto della controversia, l'attenzione delle autorità elleniche sull'insufficienza dell'attività di controllo svolta nel settore del cotone e, quindi, sulle conseguenze finanziarie che da ciò sarebbero discese. Sarebbe stata anche segnalata l'intenzione di procedere ad una correzione forfettaria del 25%. D'altra parte, sia il risultato delle quattro missioni della Commissione del 1992 — i cui rapporti sono stati comunicati alle autorità elleniche il 28 gennaio 1993 — sia le indagini avviate, in conformità dall'art. 6 del regolamento n. 595/91 e dall'art. 9 del regolamento n. 729/70, dimostrano che la resistente era consapevole dei problemi sorti nel settore. Sulla base della prima parte dell'inchiesta, condotta tra il 26 ottobre ed il 4 dicembre 1992, la Grecia avrebbe anzi riconosciuto l'obbligo di comunicare alla Commissione i casi di irregolarità constatati. Malgrado le ripetute richieste del FEAOG in questo senso, la seconda parte dell'inchiesta, come riconosciuto dalla stessa amministrazione greca, non sarebbe, tuttavia, ancora avviata.

Il merito

Il mezzo relativo alla violazione del diritto di difesa

43. In presenza dei dati fattuali sopra ricordati, ed in particolare delle indagini avviate e condotte nel settore negli anni 1992 e 1993, considero infondata l'asserzione della ricorrente secondo cui sarebbero stati violati i suoi diritti di difesa; e questo per il fatto che

46 — La norma, lo ricordo, prescrive che entro i due mesi successivi alla fine di ogni trimestre, gli Stati membri comunichino alla Commissione un elenco delle irregolarità che hanno formato oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario. La norma precisa poi in estremo dettaglio: a) le informazioni che tale comunicazione deve contenere; b) gli obblighi di comunicazione in caso di informazioni incomplete; c) le modalità di comunicazione in caso d'informazioni riservate.

l'esistenza di problemi nel settore sarebbe stata portata alla sua conoscenza solamente nel corso della riunione del FEAOG del settembre 1994. Mi sembra, infatti, che l'attività ispettiva condotta — sia direttamente dalla Commissione sia, su richiesta di quest'ultima, dalle autorità nazionali — costituisca sufficiente indicazione del fatto che le modalità di gestione del regime di aiuti comunitari alla produzione del cotone in Grecia sollevassero, da tempo, a livello comunitario, più d'una perplessità. Diversi elementi avvalorano tale conclusione.

In primo luogo, l'indagine speciale sul settore è stata avviata proprio in relazione ad un *surplus* produttivo che aveva alimentato sospetti di frode [47]. In secondo luogo, l'attività ispettiva è caratterizzata da una serie di gravi inadempienze. Non solo la ricorrente non ha risposto in maniera esauriente alle ripetute richieste di informazioni formulate dal FEAOG ed alle richieste di ottenere il piano d'indagine, ma non ha fornito, secondo i dettami dell'art. 6, n. 2, del regolamento n. 595/91, la valutazione precisa dell'impatto finanziario delle irregolarità rilevate [48], né, infine, ha condotto la seconda parte dell'inchiesta come espressamente richiesto dalla Commissione e come è stato riconosciuto dallo stesso ministero dell'Agricoltura con lettera del 14 giugno 1994 [49].

In presenza di tali riscontri, la ricorrente pretenderebbe che fosse istituito un comitato bilaterale. Una tale richiesta non mi sembra fondata. Accoglierla significherebbe aggravare la procedura, il che non si giustifica perché il procedimento prescritto prevede già lunghe fasi dialettiche. Come già sottolineato, gli scambi epistolari tra la Commissione e la Repubblica greca — bastino solo la richiesta di proseguimento dell'indagine e quelle, ripetute, di comunicarne i risultati conclusivi — hanno evidenziato, ben prima del settembre 1994, i problemi del settore e anche le conseguenze finanziarie che se ne sarebbero tratte in sede di liquidazione dei conti. Ciò nonostante la ricorrente non si è valsa degli strumenti procedurali che le avrebbero permesso di rispondere ai rilievi della Commissione e dimostrare l'efficienza del sistema di controllo adottato in Grecia.

L'argomento della ricorrente trascura le modalità di sviluppo del procedimento di liquidazione dei conti. Non ritengo di poterlo condividere.

47 — Ricordo che, ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 595/91, il presupposto per la richiesta d'indagine formulato dalla Commissione è il ritenere «che siano state commesse irregolarità in uno o più Stati membri».

48 — La norma precisa che «lo Stato membro comunica quanto prima alla Commissione le risultanze dell'indagine. Qualora l'indagine riveli l'esistenza di un'irregolarità, lo Stato membro in questione deve informarne la Commissione, a norma degli articoli 3, 4 e 5». Tali norme, lo ricordo, prevedono precisi obblighi di comunicazione che debbono essere sia «sufficientemente particolareggiati da consentire alla Commissione di prendere una decisione sull'impostazione delle conseguenze finanziarie a norma dell'art. 8, n. 2 del regolamento n. 729/70» (art. 5, n. 2), sia immediatamente adempiuti (art. 4), sia, nel caso, soddisfatti entro i due mesi successivi alla fine di ogni trimestre (art. 3).

49 — In aggiunta, il 18 agosto 1994 il commissario competente Steichen ha indirizzato una missiva al ministro dell'agricoltura greco nella quale si lamentava la scarsa cooperazione che le autorità elleniche avevano prestato alla Commissione nel settore. A seguito di tale missiva, o almeno così sembra, è stata avviata l'iniziativa di un gruppo di lavoro congiunto Grecia-Commissione che si è riunito la prima volta ad Atene il 21 novembre 1994.

Il mezzo relativo all'incompetenza della Commissione

44. La Commissione è competente ad adottare un atto con cui determina i criteri che guidano la sua decisione di non riconoscimento di spese incorse per il finanziamento della politica agricola? Questa, nella sostanza, l'obiezione mossa dalla ricorrente.

45. L'atto di cui si tratta può assimilarsi a mio avviso, al "tipo" delle comunicazioni: categoria "larga", com'è noto, perché ricomprende atti aventi forme e contenuti diversi. Ve ne sono tre specie: le comunicazioni interpretative, informative e decisorie [50]. Soffermiamoci sulle ultime. Come ha da ultimo precisato l'avvocato generale Tesauro, esse sono «relative a settori in cui la Commissione dispone di un potere (di decisione) discrezionale» [51]. In tali settori la Commissione può adottare atti con i quali essa esterna ai suoi amministrati i criteri che guidano l'esercizio del suo potere discrezionale [52]. Questo è il caso anche della politica agricola.

46. L'atto in esame nel caso precisa i parametri seguiti dalla Commissione per decidere sul mancato riconoscimento delle spese. Che la Commissione fosse competente ad adottarlo, non mi sembra dubbio. In altro giudizio, l'avvocato generale Fennelly ha già opportunamente osservato: «il fatto che la Commissione cerchi, in modo più o meno preciso, di quantificare [le perdite effettivamente o presumibilmente causate al Fondo da una violazione delle norme comunitarie] non può essere oggetto di obiezioni *di principio*» [53].

47. Vorrei dal canto mio aggiungere che le ragioni che giustificano la competenza della Commissione hanno un sicuro punto d'appoggio nella giurisprudenza della Corte. In definitiva, siamo di fronte ad un'ipotesi in cui, data la difficoltà di accertare con precisione l'importo delle spese non riconoscibili, la Commissione si preoccupa di stabilire regole volte a graduare riduzioni in ragione dell'entità del rischio che i vari livelli di carenza di controllo presentano per il

50 — Non mi sfugge che possa ritenersi una comunicazione "anomala" sotto diversi profili, specie laddove confrontata a quelle che sono generalmente prese in considerazione dalla dottrina nell'esaminare questa categoria di atti. Mi sembra, tuttavia, che siano rinvenibili alcuni fondamentali elementi: un'amministrazione dotata di un potere decisionale caratterizzato da margini di discrezionalità; un atto diretto ai destinatari dell'atto; l'indicazione dei criteri che debbono guidare l'esercizio di tale discrezionalità. Nella specie il profilo della "opacità" del documento non deve venire, a mio avviso, in rilievo. Trattandosi, infatti, di una materia in cui i rapporti vedono coinvolti esclusivamente gli Stati membri e la Commissione, ritengo che l'avvenuta approvazione dell'atto da parte dei rappresentanti degli Stati membri in sede di Comitato FEAOG attribuisca a quest'ultimo l'ambito di pubblicità che le è funzionalmente proprio.

51 — V. conclusioni relative alla causa C-57/95, presentate il 16 gennaio 1997 (non ancora pubblicate in Raccolta; v. nota 17).

52 — V. sul punto, anche se successivo ai fatti di causa, il regolamento n. 1287/95 del Consiglio, del 22 maggio 1995, che modifica il regolamento n. 729/70 relativo al finanziamento della politica agricola comune, che modifica il testo dell'art. 5 del predetto regolamento prevedendo, lett. c), 4° comma, che «la Commissione valuta l'entità dei detti importi (delle spese non riconosciute) tenendo conto, in particolare, della gravità dell'inosservanza compiuta. La Commissione tiene conto, a tal fine, del tipo e della gravità dell'inosservanza nonché del danno finanziario che ne deriva per la Comunità» (GU L 125, pag. 1).

53 — Conclusioni citate, paragrafo 41.

FEAOG [54]. In definitiva, si tratta di una garanzia per gli stessi Stati membri. Se la Commissione non stabilisse i criteri che qui essa ha posto, e se non li esternasse mediante una comunicazione decisoria, essa non potrebbe che rifiutare il finanziamento della totalità delle spese [55]. L'atto limita, e comunque regola, l'esercizio del potere discrezionale della Commissione, mediante disposizioni che sono comunicate agli interessati e valgono quindi a stabilire un quadro di certezza giuridica. Infine, per quanto concerne il nostro caso, non può essere trascurata l'importante circostanza che la comunicazione è stata accolta favorevolmente, in sede di Comitato FEAOG, da tutti gli Stati membri, compresa la Grecia.

48. Non mi sembra meriti miglior fortuna un secondo argomento avanzato dalla ricorrente. Precisando, in replica, la propria argomentazione essa ha censurato come troppo generici i criteri adottati nella comunicazione. Ma qui, per la verità, generica e non sufficientemente motivata è proprio la censura. Limitandosi ad assumere un'insufficiente specificazione dei criteri contenuti nel documento, la ricorrente non ha provato che essi siano arbitrari o contrari ad equità. E non lo sono, a mio giudizio. La Commissione ha adottato criteri che stabiliscono, fin dov'è possibile, una proporzione tra l'ammontare del mancato riconoscimento delle somme e il livello di pericolo a cui, in ragione delle mancanze degli Stati membri, sono esposti i fondi comunitari [56]. L'obiezione mossa dalla Grecia deve quindi ritenersi infondata.

Il mezzo relativo ai limiti del potere discrezionale della Commissione

49. La decisione, sostiene la ricorrente, sarebbe annullabile per essere stata adottata, nella sostanza, in maniera arbitraria. Ciò sarebbe testimoniato dall'*iter* della determinazione del *quantum* del mancato riconoscimento: una prima proposta del FEAOG equivalente al 10% delle spese sarebbe, infatti, stata tramutata in 50% dal direttore generale per l'agricoltura, per essere, infine, definita dalla Commissione nella misura del 25% [57].

50. Non ritengo che l'argomento della Repubblica ellenica possa essere condiviso.

54 — Si veda sul punto anche la sentenza in causa C-50/94 (citata alla nota 33), in cui si stabilisce la legittimità dell'operato della Commissione laddove «anziché rifiutare il finanziamento della totalità delle spese, cerchi di stabilire regole intese a graduare le riduzioni in funzione dell'entità del rischio che i vari livelli di carenza di controllo presentano per il FEAOG» (punto 28).

55 — Sentenza 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. 1749, punto 60).

56 — V. in questo senso, le conclusioni cui è giunto l'avvocato generale Fennelly, esaminando il medesimo atto nella causa C-50/94.

57 — Ricordiamo alcuni aspetti procedurali: in base all'art. 5, n. 2, lett. b), del regolamento n. 729/70, la Commissione procede alla liquidazione dei conti previa consultazione del Comitato del Fondo. La procedura cui la norma fa espresso rinvio prevede che il rappresentante della Commissione sottoponga un progetto delle misure da adottare e che il Comitato formuli su di esse il proprio parere. Questo atto tuttavia, non ha natura vincolante: la Commissione può infatti adottare misure che non siano conformi al parere del Comitato (art. 13 del regolamento n. 729/70).

L'atto oggetto di contestazione può e deve essere esclusivamente la decisione della Commissione con cui è stato determinato il mancato riconoscimento del 25% delle spese sostenute. All'atto del direttore generale dell'agricoltura che ha aumentato la percentuale di non riconoscimento proposta dai servizi al 50% non deve riconoscersi rilevanza esterna. Esso si inserisce nel procedimento decisionale, interno alla Commissione, finalizzato alla liquidazione; non è atto definitivo, non può vincolare l'amministrazione né viene in rilievo in sede di impugnazione dell'atto principale.

Né, a me sembra, ha miglior fondamento l'altro argomento, secondo il quale l'amministrazione ellenica aveva già comunicato, ai sensi di quanto stabilito dal regolamento n. 595/91, i dati relativi alle irregolarità riscontrate dalla Commissione. La relazione di sintesi non censura il mancato inoltro dei dati bensì il fatto che essi non fossero soddisfacenti o sufficienti (4.7.5.1). Le norme contenute nel regolamento n. 595/91, come ho ricordato, prevedono che lo Stato membro interessato fornisca dati chiari e particolareggiati sulla base dei quali si possa decidere se liquidare le spese oppur no. Questa esigenza è imperativa, e nella specie l'amministrazione ellenica non risulta averla soddisfatta: i dati che essa ha fornito difettano di chiarezza e di sistematicità, ed è proprio per questo che la Commissione ha deciso di non riconoscere le spese. I controlli a livello nazionale erano previsti, ma certo non adeguati agli standard stabiliti dalla Commissione.

Il mezzo relativo ad una motivazione erronea

51. Infondate, del pari, sono le censure della ricorrente che concernono la pretesa erronea motivazione della decisione.

Il mezzo relativo ad una violazione di una disposizione essenziale o di una condizione legalmente inesistente

52. I rilievi dedotti dalla Repubblica ellenica non valgono a confutare le conclusioni della Commissione consegnate nella relazione di sintesi. Per quanto riguarda l'assenza di controlli effettuati dal Didagep sulle domande di aiuto sottoposte dal Cotton Board, la Repubblica ellenica non fornisce elementi di prova. Essa si limita a ricordare la natura giuridica dell'organismo, le sue competenze, la sua organizzazione.

53. Può la Commissione, all'atto di dichiarare l'immediata esecutorietà di una decisione di mancato riconoscimento delle spese, riservarsi il riesame di tale decisione secondo i risultati di verifiche in corso?

La ricorrente vorrebbe far dichiarare l'illegittimità di una riserva del genere che la Commissione ha in effetti adottato nel nostro caso, definendola, nella sua risposta alle questioni poste dalla Corte, come una «riserva negativa» [58].

54. La decisione di liquidazione annuale dei conti è un atto che si inserisce in un rapporto caratterizzato da ampi spazi dialettici tra Stati membri e Commissione, per quanto riguarda sia la fase di accertamento, sia quella di decisione. Tale natura dell'atto, riconosciuta con il citato regolamento n. 1287/95 [59], si riflette, sotto più aspetti, sul procedimento di liquidazione [60].

55. La decisione ha un contenuto intrinsecamente 'mobile'. L'atto non pregiudica altri provvedimenti che la Commissione potrà adottare, in dipendenza dai risultati delle inchieste in corso, nel momento in cui essa provvede a liquidare i conti degli anni successivi. La procedura comporta obblighi informativi e conoscitivi per gli Stati interessati e la facoltà discrezionale della Commissione di apprezzare e controllare il loro operato [61]. Quest'ultima decide sui dati acquisiti ma può riservarsi di rivedere la propria decisione dopo aver acquisito nuovi elementi di conoscenza e giudizio; e la decisione che adotta riserve così configurate è pienamente giustificata dalle peculiari esigenze del procedimento. La prassi della riserva negativa funge da stimolo per l'apparato amministrativo dello Stato sul quale si esercitano i controlli, nel nostro caso la Grecia [62], ed è del resto corrente come confermato nelle annuali relazioni di sintesi che la Commissione produce nella materia in esame.

56. Per i motivi sopra esposti ritengo che la ricorrente non abbia fornito la prova del fatto che i riscontri sui quali la Commissione ha fondato la propria decisione di non riconoscimento siano inesatti né che le modalità utilizzate siano illegittime. Ritengo perciò

58 — Al riguardo deve segnalarsi come, con la missiva del 17 aprile 1996, il direttore generale dell'agricoltura alla Commissione G. Legras abbia comunicato alle autorità elleniche che i servizi avrebbero sottoposto all'esame della Commissione una diminuzione del tasso di correzione al 10% per gli anni 1991 e 1992 relativamente alle spese qui considerate. Ne risulterebbe, nel caso la proposta fosse approvata, una correzione finanziaria positiva di 10 041 185 496 DR.

59 — V. nuovo 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70 così come modificato dal suddetto atto normativo. La disposizione, lo ricordo, prevede un vero e proprio procedimento in contraddittorio tra Stato membro e Commissione avente ad oggetto la decisione di rifiuto di finanziamento.

60 — Alcuni esempi. Il termine annuale, previsto all'art. 5 del regolamento n. 729/70, è stato interpretato come meramente ordinatorio. Si è così permessa una liquidazione dei conti che, avendo lo scopo di garantire che l'imputazione delle spese da parte delle autorità nazionali avvenga in modo conforme alle norme comunitarie, abbia luogo in un momento successivo (sentenza 27 gennaio 1988, causa 349/85, Danimarca/Commissione, Racc. pag. 169, punto 19). In senso analogo, l'obbligo di motivazione è stato espressamente articolato in relazione ai diversi tipi di procedimento. Si è così stabilito che la motivazione non deve essere dettagliata allorché lo Stato membro sia coinvolto nel procedimento di verifica (causa 347/85, Regno Unito/Commissione, già citata in nota 55).

61 — D'altra parte questa natura del provvedimento di decisione è stata espressamente riconosciuta con il citato regolamento (CEE) n. 1287/95, che ha proceduto ad una distinzione per molti versi chiaritiva; «occorre pertanto scindere tale decisione in due tipi di decisioni, l'una riguardante la liquidazione dei conti della sezione 'garanzia' del FEOAG per l'anno di riferimento e l'altra che stabilisca le conseguenze dei risultati emersi dalla verifica di conformità, incluse le rettifiche finanziarie» (quarto 'considerando').

62 — Questa finalità traspare con evidenza dal tenore della missiva del direttore generale dell'agricoltura alla Commissione del 17 aprile 1996, che si è sopra citata. Vi si fa infatti riferimento ai progressi nell'attività di controllo nel settore e all'accresciuta cooperazione tra autorità nazionali individuandoli tra presupposti per il *revirement* in favore della Grecia.

necessario suggerire alla Corte di rigettare il mezzo relativo al settore del cotone.

Settore del tabacco

Il quadro normativo

57. La disciplina del settore del tabacco è contenuta nel regolamento (CEE) n. 727/70 [63].

L'atto normativo prefigura due tipi di misure: un sistema di prezzi di obiettivo e d'intervento, che prevede obblighi d'acquisto per le amministrazioni nazionali; la concessione di premi agli utilizzatori che acquistano il tabacco in foglia direttamente dai produttori comunitari.

58. Ai sensi di tale disciplina (art. 2), il Consiglio fissa ogni anno, per l'intera Comunità, prezzi di obiettivo e prezzi di intervento per il raccolto dell'anno successivo insieme con un premio all'acquisto (art. 3, n. 1) [64]. Il premio è precisamente volto a permettere agli acquirenti il versamento del prezzo d'obiettivo e, come conseguenza, lo smercio del tabacco prodotto nella Comunità. Se, nonostante la concessione del premio, il tabacco non viene acquistato direttamente dai produttori, a questi ultimi subentreranno gli organismi designati da ciascuno Stato membro, i quali acquistano al prezzo di intervento — salve ulteriori condizioni — il tabacco in foglia prodotto nella Comunità e ad essi offerto (art. 5).

È poi previsto che prezzi d'intervento derivati possano essere stabiliti per il tabacco in colli, risultante, cioè, dalle operazioni di prima trasformazione e condizionamento (art. 6). Gli organismi di intervento sono tenuti ad acquistare il tabacco così trattato al prezzo stabilito in base alla disciplina comunitaria.

Il regolamento (CEE) n. 1726/70 della Commissione fissa le modalità relative alla concessione del premio, determinando un sistema di controllo, volto a determinare i quantitativi di tabacco soggetti a verifica, che risponda ad esigenze che ne garantiscano l'applicazione in pari condizioni negli Stati membri [65].

63 — Regolamento (CEE) del Consiglio del 21 aprile 1970 relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio (GU L 94, pag. 1) come modificato dal regolamento del Consiglio n. 1329/90 del 23 maggio 1990 (GU L 132, pag. 25). Per una completa disamina della regolamentazione vigente nel settore, e per le successive modifiche ad essa apportate, si possono confrontare le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs, pronunciate il 19 maggio 1994, nelle cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a. (Racc. 1994, pag. I-4867). Le finalità della disciplina — oltre a quella, di carattere generale, del sostegno del reddito dei produttori — è anche il miglioramento della qualità e l'adeguamento della produzione nel senso della riconversione delle colture verso varietà più richieste o più competitive (sesto 'considerando').

64 — Il prezzo di obiettivo è stabilito ad un livello che tenga conto della necessità di promuovere una specializzazione conforme alle strutture economiche e alle condizioni naturali della produzione comunitaria e che presupponga la gestione razionale e la vitalità economica delle imprese, sia sotto il profilo della qualità della produzione sia sotto quello dell'equo reddito ai produttori. Il prezzo di intervento equivale al 90% del prezzo di obiettivo.

65 — Regolamento del 25 agosto 1970 (GU L 191, pag. 2).

59. Nel 1988, è stato altresì previsto un sistema di verifica al fine di controllare, sotto il profilo quantitativo, la produzione comunitaria [66]. Secondo tale disciplina (art. 4, n. 5, del regolamento n. 727/70), il Consiglio stabilisce un quantitativo massimo garantito e, prima del 31 luglio dell'anno successivo a quello preso in considerazione, la Commissione è chiamata ad accertare se tale soglia sia stata, oppur no, superata. Se lo è stata, è disposta una diminuzione percentuale dei prezzi d'intervento e dei premi, corrispondente ad ogni aumento dell'1% per cento sulla quantità consentita [67].

Il regolamento n. 2824/88 stabilisce le modalità di applicazione del regime dei quantitativi massimi garantiti per il settore del tabacco [68]. L'art. 3 precisa che, sino all'accertamento della produzione effettiva operato dalla Commissione, i prezzi ed i premi possono essere pagati soltanto a concorrenza del 95%, per il raccolto 1988, e dell'85%, per i raccolti 1989 e 1990, degli importi fissati per il raccolto in questione. È stabilito (art. 3, n. 2) che il pagamento dell'eventuale saldo residuo abbia luogo «dopo l'accertamento (...) del quantitativo effettivamente prodotto».

I regolamenti della Commissione nn. 2046/90 [69], 2267/91 [70], 2178/92 [71] e 2065/93 [72] contestavano i quantitativi effettivamente prodotti e determinavano i prezzi ed i premi da versare per i rispettivi raccolti 1989, 1990, 1991, 1992. L'art. 2 di queste decisioni annuali stabilisce che esse entrano in vigore il terzo giorno successivo alla pubblicazione.

Le contestazioni

60. Le contestazioni sollevate nel rapporto di sintesi attengono a quattro diversi profili: l'accertamento di irregolarità nel versamento dei premi; irregolarità nel versamento delle cauzioni nell'ambito dei premi per il tabacco in foglia; la mancata immediata riduzione dei premi e dei prezzi di intervento in caso di

66 — Regolamento (CEE) del Consiglio n. 1114/88, del 25 aprile 1988, che modifica il regolamento (CEE) n. 727/70 relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio (GU L 110, pag. 35). Il profilo della validità del regolamento è stato esaminato nella sentenza 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-326/93, Crispoltoni (Racc. pag. I-4863). La disciplina è stata ulteriormente modificata: il regolamento (CEE) n. 1251/89 del Consiglio (GU L 129, pag. 16) precisava che il Consiglio avrebbe fissato ogni anno il quantitativo massimo garantito per l'anno successivo; il regolamento (CEE) n. 1329/90 del Consiglio (GU L 132, pag. 25) stabiliva il quantitativo massimo garantito complessivo a 385 000 tonnellate per ciascun raccolto delle annate dal 1988 al 1993.

67 — Inoltre (art. 13), viene previsto che, nel caso in cui i quantitativi presi a carico dagli organismi di intervento superino una percentuale fissata della produzione e comunque un determinato quantitativo, il Consiglio, esaminata la relazione della Commissione, possa adottare quelle misure, valide per il raccolto dell'anno civile successivo, che siano necessarie a ristabilire un maggior equilibrio tra la produzione e la domanda ed a ridurre le scorte. Tra le misure a tal fine previste vi è anche la diminuzione del livello del prezzo di intervento (art. 13, n. 5). Allo stesso modo, allorché la produzione comunitaria per cui è stata decisa la concessione di un premio raggiunga un livello superiore a una determinata percentuale del livello medio realizzato nel corso dei tre anni precedenti, sempre sulla base di una relazione della Commissione, il Consiglio può ridurre i prezzi di obiettivo con conseguente riduzione dei premi (art. 13, n. 6).

68 — Regolamento (CEE) della Commissione del 13 settembre 1988 (GU L 254 pag. 9).

69 — Regolamento (CEE) del 18 luglio 1990 (GU L 187, pag. 23).

70 — Regolamento (CEE) del 29 luglio 1991 (GU L 208, pag. 26).

71 — Regolamento (CEE) del 30 luglio 1992 (GU L 217, pag. 75).

72 — Regolamento (CEE) del 27 luglio 1993 (GU L 187, pag. 26).

superamento dei quantitativi massimi garantiti; l'utilizzazione di tecniche non corrette per il calcolo della corrispondenza finale [73].

L'argomento relativo all'irregolarità nel versamento dei premi. La posizione delle parti

61. La ricorrente ritiene che la decisione debba essere annullata per *violazione dei diritti della difesa*. La Commissione — il 21 novembre 1994, con il suo addendum n. 2 alla relazione di sintesi — avrebbe deciso di non riconoscere le spese relative ai premi al tabacco sulla base dei risultati dell'inchiesta, condotta ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 729/70, relativamente al tabacco esportato da produttori greci in Albania ed in Bulgaria. Orbene, il rapporto finale di tale inchiesta, datato 28 settembre 1994, sarebbe stato portato a conoscenza delle autorità elleniche solamente il 22 dicembre 1994 e, dunque, all'indomani della data di adozione della decisione. Alla ricorrente non sarebbe stato, dunque, concesso di far valere le proprie ragioni.

62. La resistente oppone che la decisione, pubblicata all'incirca tre mesi dopo la redazione del rapporto della missione frodi, non sarebbe fondata su dati che la ricorrente non conoscesse al momento dell'emanazione dell'atto. La decisione si inserirebbe, peraltro, in una procedura caratterizzata da lunghi negoziati durante i quali la ricorrente, pur conoscendo le perplessità della Commissione in ordine al mercato del tabacco, avrebbe mancato di procedere ad interventi nel settore, inutilmente sollecitati dalla stessa Commissione.

Il merito

63. Alla fine del 1992, il 4 dicembre, la Commissione comunicava alle autorità elleniche di sospettare, sulla base dei dati in suo possesso, possibili frodi nel settore; successivamente, con lettera del 20 aprile 1993, le invitava a condurre un'indagine ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 595/91.

L'indagine a livello nazionale è stata condotta e si è conclusa con l'accertamento della sostanziale regolarità delle spese sostenute. La Commissione non è stata associata all'indagine né informata dei suoi risultati. Di conseguenza, con lettera del 14 gennaio 1994, i servizi del FEAOG informavano le autorità greche di voler partecipare alle inchieste condotte da queste ultime. Il 20 gennaio 1994 si svolgeva, così, una riunione. Ascoltati i rappresentanti ellenici, la Commissione muoveva loro varie contestazioni: essa non era

73 — Su quest'ultimo profilo, il rapporto di sintesi ha evidenziato un errore nel coefficiente di trasformazione applicato dalla ricorrente per la determinazione dei premi. I calcoli condotti dalle autorità greche avrebbero portato ad un'errata trasformazione di tabacco in foglia in tabacco in colli con la conseguente erogazione di premi fittizi. In presenza di tale errore, i funzionari della Commissione hanno invitato le autorità greche a ricostruire le tabelle relative ai calcoli della verifica della corrispondenza finale: non è stato, tuttavia, possibile ottenere i dati richiesti.

stata associata all'indagine, che giudicava insufficiente; le diverse amministrazioni competenti nel corso dell'inchiesta non si erano coordinate; mancava un vero e proprio programma d'indagine.

Vi sono poi state, su richiesta della Commissione, missioni dei funzionari comunitari in territorio greco, alle quali, dice la resistente, le autorità greche non hanno partecipato attivamente.

64. Il rapporto controverso, datato 28 settembre 1994, è quindi, a ben vedere, solo l'ultimo capitolo di una tormentata vicenda.

Ora, come ha sottolineato la Commissione e come si evince più in generale dal quadro normativo e giurisprudenziale, il controllo in materia di politica agricola è frutto di un rapporto dialettico tra la Commissione e lo Stato membro. Ricordiamo il momento essenziale di tale rapporto, nel caso che ci concerne. L'amministrazione greca non poteva non conoscere i sospetti di irregolarità gravanti sul settore del tabacco [74] ma non si è preoccupata di rimuoverli pur di fronte alle ripetute sollecitazioni della Commissione. Così facendo, a me pare, essa si è posta in contrasto con le precise indicazioni dell'art. 8 del regolamento 729/70 e con l'obbligo di cooperazione tra amministrazioni nazionali e Commissione che tale norma sottende.

65. D'altra parte, il rapporto della missione frodi, è bene sottolinearlo, non ha provato l'esistenza di nuove disfunzioni nel settore del tabacco ma si è limitato a *confermare* le conclusioni raggiunte dal FEAOG per l'anno 1990. Era stata già accertata una generale insufficienza del sistema greco [75]. La Repubblica ellenica, sapeva, insomma, che il settore era sotto controllo, conosceva i dubbi della Commissione al riguardo di possibili frodi, le sue perplessità sull'efficacia e la completezza dell'indagine condotta a livello nazionale, il fatto che la richiesta di predisposizione di un piano di attività era rimasta inevasa.

66. Un ultimo punto. La ricorrente sostiene che il rapporto di missione è giunto il 22 dicembre 1994 presso la sua Rappresentanza permanente; la Commissione sostiene, invece, che il rapporto era a disposizione della Grecia sin dalla data di pubblicazione, il 28 settembre 1994. Non so chi, sul punto,

74 — Come ho già sottolineato, il presupposto di un'indagine congiunta ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 595/91 è che la Commissione «ritenga che siano state commesse irregolarità».

75 — Erano state allora contestate (ed era stata prevista una riserva negativa): la mancata sottoposizione del tabacco alle operazioni di prima trasformazione e condizionamento; il mancato espletamento dei controlli; l'esportazione di tabacco non imballato che aveva tuttavia beneficiato del versamento della restituzione; si veda la Relazione di sintesi relativa ai risultati di controllo per la liquidazione di conti del FEAOG, Sezione garanzia, per l'esercizio 1990, Bruxelles 1° gennaio 1993, Doc. VI/119/93 def. (punto 4.9.2.1.1).

abbia ragione. Propendo, tuttavia, sulla base di alcuni indizi, per la posizione della Commissione. Il procedimento prevede, l'ho già detto, oltre a relazioni di sintesi provvisorie, il parere del Comitato FEAOG. Ora, a me pare strano che durante questa fase — nella quale sono stati coinvolti, almeno come membri del Comitato, anche rappresentanti dell'amministrazione ellenica — non sia stato fatto riferimento al rapporto di missione, già disponibile, sulla base del quale si decideva di confermare la valutazione degli anni precedenti.

L'insieme di questi elementi fattuali prova a sufficienza che la Commissione sospettava gravi irregolarità nel settore greco del tabacco; tutto questo era noto alla Repubblica ellenica, la quale non poteva non sapere che un eventuale cattivo funzionamento del sistema di controllo avrebbe comportato il non riconoscimento delle spese. In presenza di tali significativi avvertimenti la Grecia avrebbe dovuto attivarsi per far valere le proprie ragioni e confutare le conclusioni raggiunte dal FEAOG, peraltro soggette a riserva negativa. Il che non è accaduto.

Per questi motivi, il mezzo relativo alla violazione del diritto di difesa va a mio giudizio disatteso.

Errore manifesto ed esercizio scorretto del potere discrezionale

67. Il secondo motivo di annullamento concerne l'erroneo apprezzamento dei fatti da parte della Commissione e l'esercizio scorretto del potere discrezionale con riguardo all'esito del controllo.

68. Il rapporto della missione frodi incorrerebbe in diversi errori. Le risultanze istruttorie relative alla Unione cooperativa di produttori SEKE sarebbero infondate. I controlli fiscali avrebbero accertato la regolarità dell'attività di tale Unione e la legittimità del suo operato ai sensi della disciplina nazionale.

Prescindo dall'indagine fattuale e di diritto greco. Vi è, tuttavia, più di una ragione per ritenere che la condotta della Commissione sia corretta.

La SEKE era stata indicata come una delle società da sottoporre a controllo nel corso della missione. Al momento in cui vi sono giunti i rappresentanti dei servizi della Commissione, essi non hanno trovato i documenti contabili necessari al riscontro, che erano andati distrutti — legittimamente, sostiene la Grecia — dopo l'esito positivo del controllo

fiscale. Non voglio entrare nella questione del se la distruzione dei documenti sia consentita oppur no, dalla legge nazionale. Fatto sta che, ai fini del presente giudizio, essa contrasta con le esigenze di controllo che animano la disciplina comunitaria e con lo spirito di collaborazione che deve presiedere all'attività di verifica delle amministrazioni nazionali e della Commissione. I documenti contabili, se anche potevano essere legittimamente distrutti ai sensi della legislazione fiscale, avrebbero dovuto essere conservati per permettere di controllare la correttezza dell'erogazione dei sussidi, tanto più che la SEKE era stata già indicata come uno dei soggetti del controllo e su di essa, e sulle sue carte, sarebbe stato necessario, da parte dell'autorità nazionale, vigilare con particolare attenzione. Poco importa, insomma, che i documenti in questione potessero essere distrutti ai sensi della legge greca [76]. Le norme contenute nel regolamento n. 595/91 e, più in generale, nell'intera disciplina in materia impongono alle amministrazioni nazionali il dovere di collaborare attivamente con il Fondo e la Grecia, permettendo che la documentazione andasse distrutta, ha evidentemente disatteso tale obbligo.

69. Le contestazioni sorgono, in secondo luogo, in ordine ai riscontri sulle effettive capacità di preparazione del tabacco in colli. Sul punto i rilievi sulla capacità di produzione dei colli pesanti contenuti nel rapporto di missione mi sembrano fondati. I servizi della Commissione hanno, infatti, verificato sul posto la possibilità di trasformare il tabacco in colli di 59 kg ed hanno riscontrato a) la difficoltà di tale operazione; b) la evidente mancanza di familiarità degli operai con essa; c) il fatto, corroborato dal giudizio di esperti, che le macchine utilizzate non potevano sostenere tale carico di lavoro essendo tarate per una produzione di colli di peso compreso tra i 20 ed i 30 kg.

Calcoli effettuati su tali quantità di produzione possono non rispondere al vero e i sospetti della Commissione di presunte irregolarità non mi sembrano ingiustificati.

70. Quanto poi alle asserzioni relative alla qualità del tabacco AGREX, alle capacità di produzione della ditta SEKE, alle vendite di tabacco non trasformato all'Italia, alle inspiegabili differenze di prezzo tra forniture al Didagep ed alla Bulgaria, ed alle modalità di pagamento e di confezionamento applicate a quest'ultima, non ritengo che la ricorrente abbia fornito la prova necessaria a confutare le conclusioni del rapporto di missione.

71. La Repubblica ellenica non ha, infatti, provato se il tabacco acquistato dalla AGREX fosse già trasformato, come essa sostiene, oppur no, secondo quanto ha indicato la Commissione; non ha provato che le indicazioni del direttore generale della SEKE in ordine al costo del lavoro nel centro di trasformazione di Soluveko, che hanno portato la Commissione a ritenere non verosimile la contabilità dell'azienda, fossero erronee; né ha provato che la ricostruzione dei

76 — Osservazioni della ricorrente, pag. 27.

rapporti commerciali tra la SEKE e le società italiane STP e Boselli Calto operata dalla Commissione fosse errata e che le due società acquistassero dalla SEKE tabacco non trasformato; anche per quel che riguarda le differenze nel prezzo tra le diverse forniture, seppure sono state fornite spiegazioni, esse non sono state documentate. Né la ricorrente è riuscita a giustificare le differenze riscontrate nel peso dei colli di tabacco destinati al consumo interno e quelli destinati all'esportazione; ed, infine, la Repubblica ellenica non ha nemmeno provato l'erroneità delle asserzioni contenute nel rapporto circa la confusione e l'inaffidabilità dei documenti comprovanti i pagamenti, né la mancata cooperazione della SEKE nel corso dell'indagine.

72. Altrettanto si dica per i dati forniti dalla ricorrente con riguardo alle società Michailidis e Gleoudis Kavex. I rilievi della Commissione sono, anche qui, stringenti e chiaramente formulati: mancherebbero controlli dell'amministrazione competente; i registri sarebbero artefatti; le fatturazioni delle vendite incongruenti; non verrebbero offerti dati per verificare i tassi di trasformazione del prodotto; la tenuta della contabilità sarebbe scorretta.

73. La ricorrente oppone argomenti inconferenti e comunque non persuasivi. Essa fa valere la regolarità dei registri e la loro coincidenza con i libri di magazzino, laddove la Commissione riscontra che i registri erano fatti "ad arte" e la restante documentazione in disordine o rimaneggiata. E ancora: quanto alla contestazione di false dichiarazioni doganali, la ricorrente si limita ad invocare l'astratta previsione di legge senza dare prova concreta del se e come essa sia stata applicata nella specie, senza escludere in concreto che vi sia stata diversità tra valore della merce dichiarato e quello della merce effettivamente esportata, imputabile a frode.

In altre occasioni, poi, la difesa della ricorrente suona addirittura come tacita ammissione dell'inefficienza del sistema di controllo. Così, per esempio, con riferimento ai libri ed ai documenti della società Gleoudis Kavex, essa ci dice che l'11 novembre 1992 determinati documenti sono stati sequestrati dall'amministrazione la quale, tuttavia, non ha ancora provveduto a controllarli.

74. Il rapporto di missione ha reso evidente il disinteresse generalizzato dell'amministrazione nazionale al problema del controllo. I controllori si recavano nelle imprese «per dire che erano passati» e non sapevano nulla di ciò che effettivamente avveniva al loro interno. Così, secondo il rapporto di missione (7.2.1.3), hanno riconosciuto gli stessi rappresentanti dell'amministrazione greca.

La decisione adottata dal Fondo tiene evidentemente in conto il quadro sintomatico dell'inefficienza e dell'inadeguatezza dei controlli, nel quale si inseriscono i singoli episodi oggetto di censura.

Mi sembra questo il vero punto sul quale ancorare il giudizio di insufficienza in ordine all'operato dell'amministrazione greca. In presenza della diffusa disattenzione lamentata dalla Commissione si spiega che siano stati applicati criteri presuntivi per il mancato riconoscimento delle spese proprio alla luce della comunicazione n. 216/93: le conclusioni della Commissione mi sembrano condivisibili.

75. D'altra parte, la ricorrente mostra, senza addurre le prove, di controbattere le osservazioni del FEAOG puntualmente, sulla base di dati ben precisi. Ciò mi induce ad una duplice riflessione. La prima è che tali obiezioni, le spiegazioni dettagliate del funzionamento della disciplina greca, questa "disponibilità" al controllo che sembra trasparire dalla memoria difensiva, avrebbero dovuto essere elementi caratterizzanti l'intero corso della procedura. Lo sappiamo, non è stato così. La Commissione ha ripetutamente richiesto piani di indagine, informazioni, riscontri, collaborazione, senza nulla ottenere in risposta. Di più, durante i controlli, preparati da lungo tempo ed inseriti, come detto, in una situazione di aperta preoccupazione sulla regolarità del funzionamento del settore, i servizi della Commissione hanno riscontrato che l'atteggiamento dei funzionari greci — essenzialmente passivo — non si è certamente adeguato ai parametri di buona amministrazione che debbono ispirare l'azione delle autorità nazionali nel loro rapporto con la Commissione.

Ora, ed è il secondo profilo della riflessione, non vedo come un'attività di controllo così concepita a livello nazionale possa contraddire i risultati dei riscontri oggettivi della Commissione. Le decisioni di quest'ultima si fondano sulle ispezioni, i dati ricevuti dalle amministrazioni nazionali, la valutazione complessiva della loro organizzazione, del loro operato, financo della prassi attraverso la quale esse concretamente funzionano.

L'esame così condotto, tenuta in conto la mancata cooperazione delle autorità greche, ha condotto alle conclusioni esposte nel rapporto di missione e riprese dal rapporto di sintesi, le quali non sono state adeguatamente contestate dalla ricorrente.

Il mezzo fondato sull'asserito arricchimento senza causa della Commissione

76. La ricorrente richiede l'annullamento della decisione asserendo l'esistenza di un indebito arricchimento della Commissione sotto tre diversi profili.

77. In primo luogo, con la loro missiva del 12 dicembre 1994, le autorità greche avrebbero portato a conoscenza del FEOAG il fatto di aver ritenuto, a titolo compensativo, la somma contestata alle spese dei trasformatori procedendo, contestualmente, ad informare la Corte dei conti di tale operazione. Nonostante ciò, viene asserito, non è stato riconosciuto l'ammontare equivalente e ciò ha condotto ad un indebito arricchimento della Commissione: da un lato, sono state accreditate somme in ragione della compensazione, dall'altro, non sono stati riconosciuti gli esborsi sostenuti per un importo pari alle spese. In sostanza, gli ingressi della Commissione sulla medesima partita si sarebbero duplicati.

La Commissione non prende posizione sul punto.

78. In secondo luogo, la ricorrente chiede che, anche con riferimento alle riduzioni di premi e prezzi di intervento nel caso di un superamento del quantitativo massimo garantito, la decisione sia annullata in virtù della lesione del principio dell'indebito arricchimento. Essa deduce che il Fondo, con la citata missiva, sarebbe stato informato del fatto che tutte le somme relative al superamento delle quantità massime per i raccolti del 1989 e del 1990 sarebbero state recuperate dall'amministrazione greca sia direttamente, sia in compensazione. Il che renderebbe indebito il mancato riconoscimento delle spese da parte della Commissione.

79. La ricorrente lamenta una lesione del principio dell'arricchimento senza causa anche sotto il profilo dell'errore nel coefficiente di trasformazione per il calcolo della corrispondenza finale. Nel settembre del 1994, infatti, le autorità elleniche avrebbero assicurato il Fondo del fatto che avevano proceduto a calcolare la corrispondenza finale in aderenza alle indicazioni offerte dallo stesso FEAOG. Il che, come risulta dalla citata missiva del 12 dicembre 1994, sarebbe realmente accaduto. Il prospetto allora prodotto evidenzierebbe una correzione (80 379 053 DR) nettamente inferiore a quella indicata nella sua decisione dalla Commissione poiché l'importo restante sarebbe già stato accreditato al FEAOG.

Il merito

80. La valutazione dei tre argomenti deve, a mio parere, essere condotta congiuntamente. Tutti e tre, come visto, fanno riferimento alla lettera del 12 dicembre 1994 con cui sarebbero state fornite alla Commissione le informazioni richieste o, ancora, quelle reputate necessarie ad una corretta liquidazione dei conti.

81. Come ho detto in sede di ricostruzione generale, il procedimento di liquidazione prevede un termine che gli Stati membri debbono rispettare per la presentazione delle informazioni necessarie all'adozione della decisione. Questo termine, con riferimento alla campagna del 1991, è stato stabilito al

31 gennaio 1994. Mi sembra che, in conformità alla giurisprudenza della Corte, le informazioni fornite dalla Repubblica ellenica non possano essere, dunque, prese in considerazione in relazione alla liquidazione dell'anno in corso. La ricorrente non ha addotto dinanzi alla Corte l'esistenza di circostanze eccezionali in grado di giustificare il ritardo registrato [77]. Gli elementi di valutazione introdotti dovranno essere, invece, valutati nel corso della liquidazione successiva e portare, eventualmente, ad una rettifica dei conti per il 1992.

82. Basta già questa ragione per concludere che i tre argomenti, fondati sulle informazioni offerte nel dicembre 1994, debbono essere disattesi. Scendo, tuttavia, ad esaminare con maggiore attenzione ognuna delle argomentazioni addotte dalla ricorrente.

Sulle cauzioni

83. Per quanto riguarda le cauzioni deve farsi un passo indietro nel tempo. La relazione di sintesi del 1988, infatti (punto 4.9.2.8), spiegava le ragioni all'origine della decisione di non riconoscimento qui controversa. L'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1726/70 prevedeva che, al momento in cui il tabacco fosse sottoposto al controllo, l'importo totale del premio potesse essere anticipato dietro versamento di una cauzione calcolata sul 20% del suo ammontare ovvero che potesse essere anticipato un importo pari all'80% dell'importo totale [78]. Il relativo dossier, tuttavia, ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 727/70, non sarebbe stato chiuso sino a che non fosse stato dimostrato che il tabacco oggetto di premio era stato incorporato in prodotti manufatti o esportati verso paesi terzi.

84. Nel corso dell'indagine relativa a quell'anno, la Commissione ha constatato che le autorità greche mantenevano in sospeso alcune cauzioni relative ai raccolti tra il 1981 ed il 1989 e non avevano addotto la documentazione che, attestando l'avvenuta "incorporazione" del tabacco nei prodotti, comprovasse la legittimità del versamento del premio. Per questa ragione, la Commissione, in relazione agli anticipi versati tra il 1981 ed il 1985, ha invitato le autorità greche a fornire tale documentazione mancante, riservandosi di decidere sulle conseguenze finanziarie dopo averla esaminata. Tale documentazione, come ci specifica la relazione di sintesi del 1989 (n. 5.10), è stata ricevuta dalla Commissione il 27 giugno 1991. Essa ha evidenziato lacune tali da portare la Commissione ad una decisione di non riconoscimento — che non è stata oggetto di contestazione — di 370 057 029 DR. Inoltre, veniva precisato che il tabacco relativo ai raccolti del 1981 e del 1986 che, dopo la trasformazione, permaneva

77 — Sentenza 22 giugno 1993, causa C-54/91, Germania/Commissione (Racc. pag. I-3399, punti 13 e 15); sentenza 3 ottobre 1996, causa C-41/94, Germania/Commissione (non ancora pubblicata in Raccolta, punto 23).

78 — La ragione di tale scelta risiede nella necessità di attenuare gli effetti economici della durata delle operazioni di trasformazione e di condizionamento (v. nono 'considerando'). Vista la specifica situazione del mercato greco la Commissione ha disposto una normativa in deroga. Se, infatti, in via generale, l'acquirente può chiedere che l'importo di premi gli venga anticipato solo se soddisfa alle condizioni di aver concluso un contratto di coltivazione o sottoscritto una dichiarazione di coltivazione, nell'ordinamento greco tali requisiti non debbono essere soddisfatti. V. regolamento (CEE) n. 1186/83 della Commissione, del 18 maggio 1983 (GU L 129, pag. 23); regolamento (CEE) n. 1791/86 della Commissione, del 10 giugno 1986 (GU L 156, pag. 16).

immagazzinato doveva trovare una destinazione finale nei termini più brevi ed in ogni caso non oltre il 31 dicembre 1992: a tale data tutti i dossier relativi al pagamento di cauzioni avrebbero dovuto essere chiusi. La correzione controversa, relativa a queste ultime pratiche, rappresenta, quindi, il momento conclusivo di un'indagine sulle garanzie per gli anni dal 1981 al 1985 che aveva portato, come detto, ad un mancato riconoscimento di spese di ben maggiore entità per l'anno 1989.

Sul superamento delle quantità massime garantite

85. La Commissione ha accertato che, in relazione al punto 5.10 della relazione di sintesi 1989, un determinato quantitativo di tabacco risultava non esportato entro la data limite del 31 dicembre 1992. Di conseguenza i premi erogati non potevano essere ritenuti eleggibili. A questo riscontro, la Repubblica ellenica ha dato risposta solo con la citata lettera del 12 dicembre 1994, richiedendo alla Commissione il ristorno relativo all'insieme delle spese non riconosciute, sia quelle del 1989 che quelle del 1991, per un importo totale di 372 762 124 DR adducendo l'avvenuta compensazione.

86. Non ritengo che il contenuto della missiva del 12 dicembre possa costituire un legittimo motivo di annullamento della decisione, oltre che per la sua manifesta tardività, per il suo contenuto. La missiva, infatti, nulla precisa in ordine al merito delle censure fatte valere dalla Commissione, limitandosi ad addurre un'avvenuta compensazione che essa non prova e della quale non fornisce che generiche notizie. Ora, mi pare evidente, una tale difesa non è sufficiente, neanche sotto il profilo contenutistico, a contrastare le conclusioni che la Commissione ha tratto da un'attività di controllo protrattasi nel corso di tre anni, caratterizzata da un continuo scambio di informazioni con la ricorrente, e che ha evidenziato una cattiva gestione del meccanismo di cauzioni ed anticipi previsto dal regolamento n. 1726/70.

87. Anche per quanto riguarda il profilo del superamento delle quantità massime garantite, è necessario riferirsi alle relazioni di sintesi precedenti.

88. L'amministrazione greca ritiene possibile recuperare premi erogati in ammontari superiori a quelli prescritti a seguito della procedura di rettifica, al momento in cui i singoli fascicoli siano chiusi.

A detta della Commissione, invece la restituzione deve essere immediata. Secondo quest'ultima, la disciplina che regge il sistema, entrata in vigore a partire dal raccolto del 1989, è chiara nell'esigere il recupero immediato dei premi indebitamente erogati. Tale indicazione non sarebbe stata rispettata dalle autorità greche, dal momento che queste

hanno avviato le procedure di recupero esclusivamente due o tre anni dopo l'entrata in vigore dei suddetti regolamenti. La Commissione è ritornata sul punto in risposta alla domanda formulata dalla Corte con la sua lettera del 22 ottobre 1996. In particolare, adducendo le finalità del regolamento, essa ha ribadito l'interpretazione secondo cui «in caso di superamento delle quantità massime garantite, la sanzione nei confronti dei produttori deve essere immediata» [79]. Diceva altresì la Commissione che «il recupero tardivo, dopo due o tre anni, non permette di perseguire l'obiettivo perseguito dal regolamento, tanto più che le autorità greche hanno ricevuto l'ammenda attraverso la compensazione realizzata tra i due raccolti, senza tenere in conto il profitto ottenuto dalla svalutazione della dracma nei confronti dell'ECU».

89. Ora, sono dell'avviso che il meccanismo instaurato dal regolamento risponda all'ipotesi interpretativa avanzata dalla Commissione piuttosto che a quella fatta propria dalla ricorrente. È, infatti, più aderente al dettato normativo ritenere che l'obbligo di recupero gravante sulle amministrazioni nazionali debba trovare applicazione appena accertato l'avvenuto superamento del quantitativo permesso.

90. Depone in questo senso, in primo luogo, la previsione normativa del regolamento n. 2824/88 per cui i prezzi di intervento ed il premio siano pagati al 95% ed all'85% del relativo importo rispettivamente per i raccolti 1988 e 1989/90. Tale limitazione dimostra che il legislatore comunitario ha voluto evitare in radice operazioni di rimborso ed ha, invece, ritenuto preferibile anticipare immediatamente i probabili risultati dell'accertamento relativi a quegli anni. D'altra parte, l'art. 3, n. 2, dello stesso regolamento prevede, per i raccolti degli anni 1989 e 1990, che il pagamento dell'eventuale saldo residuo rispetto alle percentuali di premio erogate avvenga «dopo l'accertamento del quantitativo effettivamente prodotto». Sottende alla disposizione, a mio modo di vedere, l'esigenza di una immediata regolarizzazione della situazione degli agricoltori [80]. La Comunità, insomma, e lo stesso sistema delle cauzioni nel suo complesso lo testimonia, ha un preciso interesse non solo a che il premio sia erogato nell'importo che effettivamente spetta all'interessato, ma anche che ciò avvenga in breve tempo.

Il rimborso, peraltro, non può non essere immediato anche in ragione di ulteriori principi che ispirano la disciplina. Il criterio dell'immediatezza è una risposta al problema delle frodi. Lasciare somme non dovute comporta, infatti, maggiori rischi di irregolarità. D'altra parte, permettere agli Stati membri di trattenere il finanziamento molto dopo il momento in cui si sia accertato l'importo

79 — Vedi lettera della Commissione del 4 novembre 1996 [JUR (96)09545] in risposta alla missiva della Corte del 22 ottobre 1996 contenente questioni interpretative.

80 — V. anche terzo 'considerando', in cui è stato precisato «che tuttavia gli importi del prezzo d'obiettivo e del prezzo d'intervento possono subire una modifica per effetto di disposizioni riguardanti i quantitativi massimi garantiti (e) che in tal caso è necessario ritoccare il prezzo d'acquisto». Mi sembra cioè che non possa rinvenirsi nella disciplina un legame di natura anche temporale netto tra decisione della Commissione e regolarizzazione di premi (ma anche delle cauzioni, che saranno svincolate o incamerate a seconda dell'esito dell'attività di accertamento *della Commissione*).

effettivamente dovuto può generare distorsioni nelle condizioni di concorrenza tra gli operatori economici.

A parte ciò, la disposizione in esame non può non essere letta alla luce del criterio di buona amministrazione, nel senso che essa debba favorire la semplificazione dell'azione amministrativa [81].

In conclusione: dove il n. 2 dell'art. 3 del regolamento n. 2824/88 prevede che «il pagamento dell'eventuale saldo residuo (...) [abbia] luogo *dopo* l'accertamento», tale disposto deve leggersi nel senso che l'eventuale saldo residuo debba essere pagato *immediatamente dopo la decisione annuale della Commissione*.

Il punto di vista che propongo è a mio avviso giustificato dalla volontà, chiaramente manifestata dal legislatore comunitario, di adeguarsi effettivamente ed immediatamente alla "legittimità economica", e cioè all'effetto utile della normativa rispetto al fine perseguito quanto al recupero dei premi corrisposti per i quantitativi in eccedenza. Ritengo, dunque, di condividere i rilievi della Commissione.

81 — V. in questo senso le chiare indicazioni contenute nel citato regolamento n. 1287/95. V. 'considerando' quarto e quinto.

Sul calcolo della corrispondenza finale

91. Concordo con la tesi della Commissione anche per quanto riguarda il calcolo della corrispondenza finale. La previsione dell'importo stabilita nella decisione, ci dice la Commissione, è legittima. Per meglio precisare il punto va osservato che quest'ultima ha comunicato alla Grecia quale sistema avrebbe dovuto adottare con riferimento alla corrispondenza finale. In tutta risposta, nonostante la Commissione fosse ritornata con insistenza con diverse missive sul problema del come si adeguano le tabelle di spesa agli standard comunitari, l'amministrazione greca ha mancato di adottare le necessarie misure. Essa ha continuato ad utilizzare il proprio metodo senza calcolare la corrispondenza finale condotta secondo i criteri richiesti dalla Commissione. O meglio: a tali criteri la Grecia ha dichiarato di adeguarsi solamente nelle lettere del 12 dicembre 1994, troppo tardi, dunque, perché venissero presi in considerazione per l'anno 1991.

Non solo dunque la presa di posizione della ricorrente è tardiva, ma, considerate le ripetute richieste avanzate dalla Commissione, evidenzia una mancanza di cooperazione che, anche qui, si pone in contrasto con i principi che reggono la disciplina: la decisione di liquidazione del 1991 resta, di conseguenza, legittima, anche sotto il profilo sopra considerato.

Conclusioni

Per tutte le ragioni sopra esposte, propongo alla Corte di respingere le richieste della Repubblica ellenica che si dichiari la nullità della decisione impugnata con il presente ricorso. Concludo quindi che la decisione (CE) della Commissione 21 dicembre 1994, 94/871, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1991 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, Sezione garanzia, resti ferma per quanto riguarda la Repubblica ellenica e che la ricorrente sopporti le spese di giudizio.