CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 26 settembre 2002 [1]

1. Con il ricorso in esame, proposto ai sensi dell'art. 230, primo comma, CE, la Repubblica italiana chiede l'annullamento parziale della decisione della Commissione 1° marzo 2000, 2000/216/CE, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» [2].

2. La Repubblica italiana contesta la decisione impugnata nella parte in cui impone tre rettifiche finanziarie per le spese imputate per gli esercizi 1995-1998. Tali spese riguardano le restituzioni all'esportazione nonché la vendita di alcool di intervento. Le rettifiche imposte sono le seguenti:

— una rettifica forfettaria del 5% applicata al totale delle spese relative alle restituzioni all'esportazione per il periodo dal 1° ottobre 1995 al 31 dicembre 1998, a causa di controlli fisici insufficienti effettuati sui prodotti, ovvero una somma di ITL 61 665 065 968;

— una rettifica finanziaria di ITL 2 957 721 060 corrispondente all'importo delle restituzioni all'esportazione concesse per quantitativi di olio di oliva non ammissibile al beneficio di una restituzione, e

— una rettifica finanziaria di ITL 7 760 156 831 corrispondente all'importo delle cauzioni che avrebbero dovuto essere incamerate nell'ambito della vendita di alcoli detenuti dagli organismi d'intervento.

3. Le motivazioni delle rettifiche applicate sono riassunte nella relazione di sintesi relativa ai risultati dei controlli per la liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia», per quanto riguarda le restituzioni all'esportazione, gli ortofrutticoli, i premi per animali, le misure agroambientali, la verifica finanziaria, i seminativi, il lino e la canapa [3].

4. Prima di esaminare gli elementi specifici delle tre rettifichecontroverse (punti II-IV),

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 67, pag. 37 (in prosieguo la «decisione impugnata»).

3 — Documento n. VI/10529/99 (in prosieguo: la «relazione di sintesi») (allegato 2 al ricorso).

occorre rammentare le norme generali sui controlli delle operazioni finanziate dal FEAOG (punto I).

I — Contesto normativo generale

5. Il regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune [4], stabilisce, agli artt. 2 e 3, che la Comunità europea, attraverso la sezione garanzia del FEAOG, finanzia le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi e gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli, concessi secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

6. Ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 729/70, la Commissione mette a disposizione degli Stati membri i fondi necessari affinché i servizi e gli organismi designati dagli Stati membri procedano, in conformità delle norme comunitarie e delle legislazioni nazionali, ai pagamenti di tali restituzioni e interventi. Ai sensi dell'art. 5, n. 2, lett. b), di tale regolamento, la Commissione procede alla liquidazione, prima della fine dell'anno successivo, in base ai conti annui corredati dai documenti giustificativi necessari per la loro liquidazione, dei conti dei servizi e organismi degli Stati membri.

7. L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 dispone che gli Stati membri adottano le misure necessarie per accertare se le operazioni del FEAOG siano reali e regolari, per prevenire e perseguire le irregolarità, nonché per recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze.

8. In forza dell'art. 8, n. 2, di tale regolamento, in mancanza di recupero totale, le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dalla Comunità, salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri. Le somme recuperate sono versate ai servizi o agli organismi pagatori e da questi detratte dalle spese finanziate dal FEAOG.

9. Conformemente all'art, 9, n. 1, del regolamento n. 729/70, gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione tutte le informazioni necessarie per il buon funzionamento del FEAOG 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.

4 — GU L 94, pag. 13.

10. Ai sensi del n. 2 del suddetto articolo, gli agenti incaricati dalla Commissione di compiere le verifiche in loco hanno accesso ai libri contabili e a tutti gli altri documenti inerenti alle spese finanziate dal FEAOG. A richiesta della Commissione e con l'accordo dello Stato membro interessato, le autorità competenti degli Stati membri procedono a verifiche o indagini relative alle operazioni di cui al regolamento stesso. Ad esse possono partecipare agenti della Commissione.

11. Ai sensi del suo art. 1, n. 1, il regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 4045, relativo ai controlli, da parte degli Stati membri, delle operazioni che fanno parte nel sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «garanzia» [5], e che abroga la direttiva 77/435/CEE [6], riguarda il controllo della realtà e della regolarità delle operazioni che rientrano direttamente o indirettamente del sistema di finanziamento del FEAOG, sezione «garanzia», sulla base dei documenti commerciali dei beneficiari o dei debitori, indicati con il termine di «imprese». L'art. 2, n. 1, del medesimo regolamento stabilisce che gli Stati membri procedono ai controlli dei documenti commerciali delle imprese, tenendo conto del carattere delle operazioni da sottoporre a controllo. Le modalità di tali controlli sono disciplinate ai nn. 2 e seguenti dello stesso articolo.

12. Per quanto riguarda le conseguenze finanziarie per la liquidazione dei conti della sezione «garanzia» del FEAOG in caso di insufficienze nei controlli eseguiti dagli Stati membri, un gruppo interservizi della Commissione ha adottato taluni criteri [7], approvati dalla Commissione e comunicati a tutti gli Stati membri in seno al comitato di gestione del FEAOG, dal quale sono stati accolti positivamente. Tali criteri prevedono tre categorie di rettifiche forfettarie:

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

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

5 — GU L 388, pag. 18.

6 — Direttiva del Consiglio 27 giugno 1977 (GU L 172, pag. 17).

7 — Documento n. VI/216/93 del 3 giugno 1993 (in prosieguo: il «rapporto Belle»).

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

13. Nel rapporto Belle si ricorda che è contemplato il mancato rimborso dell'intera spesa, e che quindi in casi eccezionali può essere considerata appropriata una percentuale di rettifica più elevata.

14. Il 1° luglio 1994 la Commissione ha adottato la decisione 94/442 [8]. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, lett. b) e c), di quest'ultima l'organo di conciliazione cerca di mediare tra le posizioni divergenti della Commissione e dello Stato membro interessato, e redige, al termine dei suoi lavori, una relazione sul risultato del tentativo di conciliazione. L'art. 1, n. 2, lett. a), precisa che, per quanto riguarda il proseguimento del procedimento di liquidazione dei conti, la posizione assunta dall'organo lascia impregiudicata la decisione definitiva della Commissione in materia di liquidazione dei conti e non incide sul diritto di ricorso dello Stato membro interessato contro la decisione stessa ai sensi dell'art. 230 CE.

8 — Decisione relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia» (GU L 182, pag. 45).

II — Restituzioni all'esportazione (controlli fisici inadeguati)

A — *Contesto e ambito normativo*

15. Le restituzioni all'esportazione sono sovvenzioni versate agli esportatori comunitari di taluni prodotti agricoli affinché possano essere competitivi nei mercati dei paesi terzi, dove i prezzi praticati sono in genere inferiori a quelli comunitari [9]. L'aliquota delle restituzioni varia a seconda di diversi fattori e, in particolare, della classificazione precisa delle merci all'interno della nomenclatura delle restituzioni [10] e del paese di destinazione finale [11].

16. Il sistema comunitario offre la possibilità di prefinanziare le restituzioni all'esportazione [12]. In tal caso, la restituzione è versata all'impresa beneficiaria, dietro costituzione di una cauzione, quando la merce è posta sotto controllo doganale. In

9 — *Relazione annuale della Corte dei Conti sull'esercizio finanziario 1987 accompagnata dalle risposte delle istituzioni* (GU 1988, C 316, pag. 1, punto 4.20; in prosieguo: la «*Relazione annuale della Corte dei Conti del 1987*»).

10 — V. regolamento (CEE) della Commissione 17 dicembre 1987, n. 3846, che stabilisce la nomenclatura dei prodotti agricoli per le restituzioni all'esportazione (GU L 366, pag. 1).

11 — *Relazione annuale della Corte dei Conti del 1987* (punto 4.22).

12 — V. regolamenti (CEE) del Consiglio 4 marzo 1980, n. 565, relativo al pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 62, pag. 5), e della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 351, pag. 1).

genere, questa operazione è effettuata nei locali dell'impresa diversi mesi prima dell'esportazione effettiva [13].

17. Date le circostanze, sono necessari controlli rigorosi per garantire che le merci esportate corrispondano esattamente — per quanto riguarda classificazione, condizioni e peso — a quelle che l'impresa ha dichiarato. È necessario anche garantire che le merci dichiarate siano effettivamente destinate all'immissione in consumo nel paese di destinazione definitiva e che siano state realmente esportate in conformità della normativa comunitaria [14].

18. Nel 1985 e nel 1987 la Corte dei conti ha stilato due relazioni in cui si riscontravano carenze nei controlli eseguiti da taluni Stati membri sui prodotti agricoli per i quali sono state concesse restituzioni o altri importi al momento dell'esportazione [15].

19. Per ovviare a tali carenze il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) 12 febbraio 1990, n. 386, relativo al controllo al momento dell'esportazione di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione o di altri importi [16]. Tale regolamento è inteso a migliorare e armonizzare le misure prese dagli Stati membri, mediante l'instaurazione di un sistema di controllo comunitario [17]. Le relative modalità di applicazione sono contenute nel regolamento (CEE) della Commissione, 17 luglio 1990, n. 2030 [18].

20. L'art. 2, del regolamento 386/90 prevede che gli Stati membri debbano effettuare due tipi di controllo sui prodotti agricoli:

— un controllo fisico, al momento in cui vengono espletate le formalità doganali e prima che venga concessa l'autorizzazione di esportare le merci, in base ai documenti presentati a sostegno della dichiarazione di esportazione, e

— un controllo documentale della pratica relativa alla domanda di pagamento delle restituzioni all'esportazione.

21. Ai sensi dell'art. 3 del detto regolamento, il controllo fisico deve essere effettuato per sondaggio ed in modo frequente ed improvviso. In ogni caso, esso deve riguar-

13 — *Relazione annuale della Corte dei Conti del 1987* (punto 4.23).

14 — Ibidem (punto 4.24).

15 — V. *Relazione speciale della Corte dei Conti sul sistema di pagamento delle restituzioni agricole all'esportazione* («controllo sulle esportazioni di prodotti agricoli») (GU 1985, L 215, pag. 1) e *Relazione annuale della Corte dei Conti del 1987* (punti 4.20 e segg.).

16 — GU L 42, pag. 6.

17 — Quarto 'considerando'.

18 — Regolamento recante modalità di applicazione del regolamento n. 386/90 (GU L 186, pag. 6).

dare «almeno una selezione rappresentativa del 5 % delle dichiarazioni di esportazione oggetto di una domanda [di pagamento connessa alle operazioni di esportazione]» L'aliquota del 5% si applica a ciascun ufficio doganale, a ciascun anno di calendario e a ciascun settore di prodotti.

22. Inoltre l'art. 3, n. 3 prevede che, se la concordanza tra la merce e la sua designazione nella nomenclatura delle restituzioni non appare evidente al semplice esame visivo del prodotto e se la classificazione o la qualità del prodotto stesso esige una conoscenza esatta dei componenti, le autorità doganali devono accertare la designazione dei prodotti mediante tutti i sensi o mediante misure fisiche che possono comprendere analisi in laboratori attrezzati a tal fine.

23. Quanto al controllo documentale, l'art. 4 del regolamento n. 386/90 dispone che gli organismi pagatori procedono, sulla base delle pratiche relative alle domande di pagamento e di altre informazioni disponibili, ad un controllo di tutti gli elementi di dette pratiche i quali fanno fede ai fini della concessione dell'importo in questione.

24. Nel 1992 e nel 1993, la Commissione ha effettuato diverse visite ispettive negli Stati membri al fine di verificare le modalità di applicazione dei controlli previsti dai regolamenti nn. 386/90e 2030/90 [19]. Tenuto conto delle carenze constatate, la Commissione ha inviato, il 14 gennaio 1994, una lettera con cui invitava le autorità nazionali ad adottare le misure correttive necessarie entro il 1° luglio 1994 [20]. Fra le misure richieste, tale lettera indica le seguenti modalità:

«(...)

5. Presentazione della merce

Qualora alle operazioni di carico della merce non sia presente un agente doganale, la merce deve essere caricata in modo da permettere di compiere il controllo fisico senza difficoltà. In caso contrario è necessario scaricare tutta la merce.

(...)

19 — V. Relazione complementare sull'applicazione del regolamento n. 386/90 (GU 1993, L 218, pag. 14).

20 — Lettera della Commissione 14 gennaio 1994, n. VI/2705 (allegato 3 al controricorso). Sul punto v. anche le osservazioni contenute nella relazione di sintesi (pagg. 3 e 4).

7. *Controllo fisico propriamente detto*

Il controllo fisico consiste in un controllo sia quantitativo che qualitativo.

Il controllo del peso deve permettere al controllore di accertare che il quantitativo complessivo dichiarato è esatto.

Il controllo di qualità consiste nel prelievo e nell'analisi di campioni, a meno che la conformità della qualità del prodotto possa essere accertata a occhio nudo (...).

8. *Verbali di controllo*

I verbali di controllo devono illustrare gli interventi fatti per controllare la quantità complessiva e la natura e le caratteristiche del prodotto dichiarato».

25. Nel 1995 la Commissione ha inserito gli interventi di cui alla lettera n. VI/2705 nel regolamento (CE) 20 settembre 1995, n. 2221[21]. Tale normativa sostituisce il regolamento n. 2030/90 a decorrere dal 1° gennaio 1996 e stabilisce le modalità da rispettare per effettuare i controlli fisici dei prodotti agricoli.

26. Così, l'art. 5 definisce il controllo fisico come la «verifica della corrispondenza tra la dichiarazione d'esportazione — comprese le relative pezze d'appoggio — e la merce per ciò che riguarda la quantità, la natura e le caratteristiche della medesima». Il n. 2 di tale articolo vieta di ritenere valido un controllo del quale l'esportatore sia stato esplicitamente o tacitamente preavvertito.

27. L'art. 7 impone ad ogni ufficio doganale di adottare le disposizioni necessarie per accertare che è stata raggiunta l'aliquota di controllo del 5 %, prevista dal regolamento n. 386/90. Esso prevede anche che per ogni controllo fisico il funzionario competente che lo ha eseguito redige un resoconto dettagliato.

28. Infine, l'allegato al regolamento n. 2221/95 elenca i metodi concreti per

21 — Regolamento recante modalità d'applicazione del regolamento n. 386/90 (GU L 224, pag. 13).

procedere al controllo fisico dei prodotti agricoli. Il punto 2, lett. a) precisa:

— se l'esportatore dichiara merci imballate in sacchi, scatole o bottiglie, l'ufficio doganale deve verificare il numero totale di sacchi, scatole, o bottiglie, e controllare la natura e le caratteristiche della merce con sondaggi rappresentativi;

— se l'esportatore si è servito di palette che ha caricato di casse, (o di scatole), l'ufficio doganale deve scegliere alcune palette rappresentative e verificare se contengono il numero dichiarato di casse (o di scatole). Esso deve anche prelevare da queste palette un certo numero di casse (o di scatole) rappresentative e verificare se contengono il numero dichiarato di bottiglie (o di pezzi).

B — *Fatti*

29. Per far fronte a un rischio crescente di frodi e di irregolarità nel settore delle restituzioni all'esportazione, la Commissione ha potenziato, a partire dal 1996, le sue ispezioni negli Stati membri per quanto riguarda i controlli eseguiti dalle autorità doganali. Secondo la Commissione, le ispezioni effettuate in Italia hanno consentito di rilevare l'esistenza di errori sistematici nelle procedure seguite dalle autorità doganali.

30. Basandosi sugli esiti di controlli documentali e di controlli in loco eseguiti in occasione di due ispezioni (una condotta dal 15 al 19 aprile 1996 presso gli uffici doganali di Treviso, di Trieste-Fernetti e di Como e l'altra dal 2 al 6 dicembre 1996 presso gli uffici di Terni, di Pisa, di Livorno e di Viareggio), la Commissione ha ritenuto che le autorità italiane non rispettassero le disposizioni dei regolamenti nn. 386/90 e 2221/95, relative ai controlli fisici sui prodotti agricoli.

31. In primo luogo, la Commissione censura il carattere parziale dei controlli fisici. Tale censura riguarda le procedure dette «d'esportazione diretta», cioè le procedure nelle quali i prodotti sono controllati direttamente sui mezzi di trasporto presso le dogane [22]. La Commissione ritiene che, nel presente caso, i controlli fisici siano insufficienti perché eseguiti solamente quando la merce è caricata sui camion. Così, in due casi osservati a Treviso e a Pisa, i funzionari della Commissione avrebbero accertato che i controlli venivano effettuati senza cercare seriamente di verificare l'intero carico, per esempio scari-

22 — V. *Relazione dell'organo di conciliazione 11 gennaio 2000*, punto 10 (allegato A9 al ricorso: in prosieguo: la «*Relazione dell'organo di conciliazione*»).

cando la merce vuoi ricavando un corridoio all'interno dei container esaminati. Inoltre, taluni uffici doganali (Treviso) non avrebbero raggiunto l'aliquota del 5% di cui al regolamento n. 386/90. Infine, si contesta parimenti il carattere generico e impreciso dei verbali relativi ai controlli fisici.

32. In secondo luogo, la Commissione censura la mancanza di controlli improvvisi. Tale censura riguarda le procedure dette «fuori circuito» e «semplificate».

La procedura «fuori circuito» è una procedura con la quale l'operatore presenta la dichiarazione d'esportazione all'ufficio doganale mentre le merci rimangono nei locali dell'impresa [23]. Nel presente caso la Commissione ha accertato (a Pisa, a Viareggio e a Terni) che le modalità dei controlli fisici non consentivano di giocare l'effetto sorpresa. È emerso che quando le autorità doganali decidevano di eseguire un controllo (nel 5% dei casi), l'agente si recava nei luoghi del controllo insieme all'esportatore, consentendo così a quest'ultimo di preavvertire la ditta. Negli altri casi (95%) l'esportatore riporterebbe all'impresa la dichiarazione d'esportazione sapendo che non verrà effettuato alcun controllo, il che gli consentirebbe di modificare o di sostituire successivamente la merce dichiarata.

La procedura «semplificata» è una procedura con la quale l'esportatore invia un preavviso di carico all'ufficio doganale e gli agenti controllano i prodotti e i documenti relativi nei locali dell'impresa [24]. Nel presente caso, la Commissione ha accertato (a Terni) che le modalità di controllo non consentivano di giocare l'effetto sorpresa poiché, in caso di controllo, l'esportatore sarebbe informato preventivamente da parte delle autorità doganali.

33. In queste due procedure, il rischio di manipolazione e di sostituzione delle merci sarebbe aggravato dal fatto che è l'esportatore medesimo a inviare la dichiarazione d'esportazione all'organismo pagatore non appena quest'ultima sia accettata dalle autorità doganali.

34. La Commissione ha comunicato le proprie rilevazioni alle autorità italiane con lettere 23 gennaio e 18 settembre 1997. Il 9 luglio 1999, essa ha ufficializzato le proprie conclusioni e ha proposto una rettifica del 5% delle spese sostenute per tutti i prodotti per i quali erano state accordate restituzioni all'esportazione fra il 1° ottobre 1995 e il 31 dicembre 1998. Nella sua relazione, l'organo di conciliazione ha considerato che, nonostante alcune incertezze, l'argomentazione della Commissione appariva fondata. Di conseguenza, quest'ultima ha ingiunto la rettifica proposta per un importo di ITL 61 665 065 968.

23 — Ibidem.

24 — V. *Relazione dell'organo di conciliazione* (punto 10) e relazione di sintesi (pag. 52).

C — *Ricorso*

35. La Repubblica italiana contesta la rettifica del 5% impostale per restituzioni all'esportazione. A sostegno della sua contestazione essa fa valere quattro serie di argomenti:

— violazione del principio del contraddittorio e dei diritti della difesa;

— mancanza di rappresentatività degli uffici doganali controllati;

— contestazione delle irregolarità e delle negligenze imputate alle autorità italiane, e

— contestazione dell'importo della rettifica.

36. Esaminerò nell'ordine ciascun argomento.

1. Sulla violazione del principio del contraddittorio e dei diritti della difesa

37. La Repubblica italiana sostiene che la rettifica applicata è illegittima in quanto i controlli della Commissione sarebbero stati eseguiti in violazione del principio del contraddittorio e dei diritti della difesa. Infatti la Commissione avrebbe informato il governo italiano degli esiti delle verifiche solo molto tempo dopo che queste erano state effettuate senza che fossero mosse contestazioni specifiche nei confronti dei funzionari doganali e senza che questi ultimi avessero avuto l'opportunità di esprimere il proprio punto di vista. Del pari, i funzionari della Commissione avrebbero mancato di redigere verbali in contraddittorio con la descrizione delle operazioni compiute e degli esiti delle verifiche.

38. A tale proposito, ricordo che le decisioni finali e definitive relative alla liquidazione dei conti FEAOG sono adottate dalla Commissione a conclusione di un procedimento specifico. Tale procedimento è disciplinato dall'art. 8 del regolamento (CE) della Commissione 7 luglio 1995, n. 1663[25].

39. L'art. 8, n. 1, prevede che qualora ritenga, a seguito di un'indagine, che le spese non sono effettuate nel rispetto delle norme comunitarie, la Commissione deve comunicare allo Stato membro interessato

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

le proprie risultanze e i provvedimenti da adottare per garantire l'osservanza delle norme stesse, nonché una valutazione delle spese di cui sarà proposta l'esclusione dal finanziamento comunitario. Lo Stato membro ha due mesi di tempo per rispondere alla Commissione. Scaduto tale termine, quest'ultima deve convocare una riunione bilaterale in cui entrambe le parti si adoperino per raggiungere un accordo sulle misure da adottare. Al termine di tale riunione la Commissione deve comunicare formalmente le proprie conclusioni allo Stato membro interessato.

40. Inoltre, l'art. 8, n. 2, vieta alla Commissione di adottare una decisione che escluda talune spese prima di aver esaminato la relazione predisposta dall'organo di conciliazione, a norma della decisione n. 94/442.

41. Secondo una costante giurisprudenza [26], la Corte considera che tale procedimento contraddittorio garantisce debitamente agli Stati membri la possibilità di esporre utilmente le loro ragioni. Tale procedimento è quindi tale da garantire il rispetto dei principi del contraddittorio e dei diritti della difesa.

26 — V., in particolare, sentenze 17 ottobre 1991, causa C-342/89, Germania/Commissione (Racc. pag. I-5031, punto 18); causa C-346/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-5057, punto 18); 29 maggio 1997, causa C-69/94, Francia/Commissione (Racc. pag. I-2599, punto 30), nonché 29 gennaio 1998, causa C-61/95, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-207, punto 39).

42. Orbene, nel caso di specie, la decisione impugnata è stata adottata in conformità al procedimento sopra descritto.

43. Infatti la Commissione ha comunicato alle autorità italiane gli esiti delle proprie visite ispettive del 15-19 aprile 1996 e del 2-6 dicembre 1996 con lettere 23 gennaio 1997 (relativamente alla prima visita) [27] e 18 settembre 1997 (relativamente alla seconda) [28]. Le autorità italiane hanno risposto alla Commissione con lettere 13 marzo 1997 [29] e 10 novembre 1997 [30]. In seguito a tale scambio di corrispondenza, il 23 novembre 1998 [31], la Commissione ha invitato le autorità italiane a partecipare ad una riunione bilaterale ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 1663/95. Essa ha poi formalmente comunicato le proprie conclusioni alle autorità italiane con lettera 9 luglio 1999, n. VI/36257 [32]. Il 6 agosto 1999 [33], la Repubblica italiana ha adito l'organo di conciliazione, che ha presentato la sua relazione l'11 gennaio 2000 [34]. La decisione impugnata indica espressamente che la Commissione ha imposto la rettifica controversa dopo aver esaminato la relazione dell'organo di conciliazione [35].

27 — Lettera n. VI/03882 (allegato A1 al ricorso).

28 — Lettera n. VI/35984 (allegato A3 al ricorso).

29 — Allegato A2 al ricorso.

30 — Allegato A4 al ricorso.

31 — Lettera n. VI/44393 (allegato A5 al ricorso).

32 — Allegato A6 al ricorso.

33 — Lettera del direttore generale del Ministero delle Finanze italiano (allegato A7 al ricorso) integrata da una lettera del 3 novembre 1999 (allegato A8 al ricorso).

34 — Allegato A9 al ricorso.

35 — V. terzo 'considerando'.

44. Da tali elementi risulta che la censura relativa a una violazione del principio del contraddittorio e dei diritti della difesa non può essere accolta. Al contrario, tali elementi dimostrano che la Commissione ha scrupolosamente rispettato la procedura prevista dal regolamento n. 1663/95 e che, ad ogni fase del procedimento le autorità italiane hanno avuto la possibilità di esporre il loro punto di vista. In tal modo, la Repubblica italiana ha potuto ritrasmettere presso la Commissione le osservazioni che i funzionari doganali avrebbero ritenuto opportuno formulare circa lo svolgimento dei controlli. Del pari, essa ha potuto contestare il contenuto dei verbali stilati dai funzionari della Commissione.

45. Ad ogni modo, le censure specifiche mosse dal governo italiano non mi sembrano fondate.

46. Quanto alla tardiva comunicazione dei rilievi della Commissione, si evince dal fascicolo [36] che vi è stato un ritardo di sette mesi fra i controlli e la comunicazione degli esiti alle autorità italiane. Orbene, contrariamente a quanto sostiene la Repubblica italiana, un tale ritardo non può essere ritenuto eccessivo.

47. Infatti, l'ampiezza di tale ritardo non può essere valutata in astratto senza tener conto del contesto della causa. A questo proposito, gli elementi del fascicolo [37] mostrano che i controlli effettuati dalla Commissione s'inserivano nell'ambito di un'indagine generale condotta in tutti gli Stati membri nel 1996 e nel 1997. Tale indagine era diretta a valutare le misure adottate per garantire i controlli fisici e documentali imposti dai regolamenti nn. 386/90 e 2221/95 nel settore delle restituzioni all'esportazione. È ovvio che gli esiti di un'indagine del genere siano più e lenti e difficili da gestire rispetto a quelli derivanti da verifiche puntuali. Il ritardo di cui trattasi è quindi agevolmente giustificato dalla natura e dall'ampiezza delle operazioni di controllo effettuate dai servizi della Commissione.

48. Ad ogni buon conto, farò presente che, in altre cause, la Corte ha già considerato che un periodo di un anno e mezzo intercorso fra i controlli effettuati dalla Commissione e la comunicazione degli esiti relativi non era tale da portare all'annullamento della decisione impugnata [38]. Considerati tali vari elementi, la censura relativa alla trasmissione tardiva degli esiti dei controlli deve essere respinta.

49. Non può essere accolta neppure la seconda censura, relativa alla mancanza di critiche. L'esame del fascicolo rivela che la Commissione, nelle sue varie comunicazioni [39], ha formulato specifiche critiche nei

36 — Paragrafo 43 delle presenti conclusioni.

37 — V. la relazione di sintesi (pagg. 13-17) e relazione dell'organo di conciliazione (punto 17).

38 — V., per esempio, sentenza 22 aprile 1999, causa C-28/94, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-1973, punti 67 e segg.).

39 — V., in particolare, i documenti citati al paragrafo 45 delle presenti conclusioni, cioè le citate lettere nn. VI/03882, VI/35984 e VI/36257.

confronti delle autorità doganali italiane. Tali critiche sono proprio quelle controverse fra le parti nell'ambito del terzo motivo di annullamento [40].

50. Infine, la censura relativa alla mancanza di verbali in contraddittorio non può, di per se stessa, portare all'annullamento della decisione impugnata. Tale censura riguarda la questione del se la Commissione abbia correttamente motivato la propria decisione di escludere le spese controverse dal finanziamento comunitario. Essa deve pertanto essere esaminata concretamente nell'ambito degli argomenti relativi all'effettiva sussistenza delle irregolarità o negligenze imputate alle autorità italiane. La Corte deve quindi riservare la sua decisione al riguardo in quanto l'esame dei motivi e degli argomenti delle parti non implica la presa in considerazione dei verbali di cui trattasi.

51. Pertanto, propongo alla Corte di respingere il primo motivo di annullamento.

2. Sulla mancanza di rappresentatività degli uffici doganali controllati

52. Con il secondo motivo, la Repubblica italiana sostiene che le dogane oggetto delle ispezioni della Commissione non sono sufficientemente rappresentative. Essa fa presente che, ogni anno, le vengono presentate circa 80 000 domande di restituzioni all'esportazione.

53. Sul punto, il fascicolo contiene i seguenti elementi.

54. Gli uffici doganali oggetto dei controlli nel 1996 (Terni, Pisa, Livorno, Viareggio, Treviso, Trieste-Fernetti e Como) hanno realizzato il 27% del totale delle restituzioni all'esportazione registrate in Italia nel corso del 1995 [41].

Nel 1994 e nel 1995, la dogana di Como è stato l'ufficio più importante in termini di dichiarazioni di esportazioni presentate [42]. La dogana di Treviso è il principale ufficio del distretto di Venezia, ovvero del distretto che ha effettuato il maggior numero di pagamenti di restituzioni all'esportazione in Italia nel 1994 [43]. Trieste, dal canto suo, è stato fra i cinque distretti più importanti in termini di pagamenti di restituzioni all'esportazione in Italia nel 1994 [44]. La sua dogana è altresì l'ufficio principale per le dichiarazioni di esportazione verso la

40 — V. paragrafi 59 e segg. delle presenti conclusioni.

41 — Controricorso (punto 31).

42 — Relazione di sintesi (pag. 54).

43 — Idem.

44 — Idem.

Repubblica di Slovenia e verso altri paesi dell'Europa orientale [45]. Infine Trieste, Terni, Pisa e Viareggio rappresentano gli uffici doganali principali della regione di Firenze.

55. Inoltre, la Commissione evidenzia di aver curato di ripartire i suoi controlli nell'ambito delle varie procedure di sdoganamento seguite in Italia, cioè le esportazioni dirette, le procedure "fuori circuito" e quelle semplificate [46].

56. Pertanto, ritengo che la Commissione abbia fornito fondati elementi per comprovare il carattere rappresentativo degli uffici doganali italiani da essa controllati nel 1996.

57. Orbene, il governo italiano non ha contestato nessuno di questi vari elementi in nessuna fase del presente procedimento. D'altronde, esso non ha neppure comunicato alla Corte alcuna cifra al riguardo.

58. Di conseguenza, la seconda censura, relativa alla mancanza di rappresentatività delle dogane controllate, deve quindi essere respinta.

45 — Idem.

46 — Controricorso (punto 32).

3. Sull'effettiva sussistenza delle irregolarità imputate alle autorità italiane

59. Con il terzo motivo, la Repubblica italiana contesta l'effettiva sussistenza delle irregolarità e delle negligenze imputate alle autorità doganali. Essa nega i rilievi della Commissione secondo i quali i controlli eseguiti dalle dogane di Terni, di Pisa, di Viareggio e di Livorno non avrebbero carattere totale e improvviso.

60. Quanto al carattere parziale dei controlli, il governo italiano precisa che, a seguito dell'ispezione della Commissione, esso ha chiesto ai propri servizi di verificare i fatti contestati. Orbene, i doganieri presenti al momento dei controlli eseguiti dalla Commissione avrebbero negato che le operazioni si siano svolte nel modo asserito da quest'ultima. In realtà, i doganieri hanno affermato di avere eseguito controlli completi aprendo un corridoio per tutta la lunghezza del mezzo di trasporto controllato.

61. Quanto al carattere improvviso dei controlli, il governo italiano nega che i controlli eseguiti nell'ambito delle procedure «fuori circuito» e semplificate siano stati oggetto di preavviso o di informativa. È vero che tali controlli si svolgono sul luogo di carico delle merci, ma la decisione di procedere a tali controlli sarebbe presa nel momento in cui l'esportatore si trova

nell'ufficio doganale. In caso di controllo, il doganiere si recherebbe immediatamente nei locali dell'impresa, di modo che il dichiarante non avrebbe la possibilità di preavvertire il personale della ditta.

62. Ad ogni buon conto, il governo italiano sottolinea che le operazioni oggetto delle ispezioni della Commissione non sono rappresentative, in quanto gli ultimi controlli della Commissione risalgono al 1996. Orbene, dopo tali controlli, le autorità italiane avrebbero inviato istruzioni precise agli uffici doganali di modo che le carenze rilevate sarebbero cessate a partire dal 1997. Di conseguenza, la Commissione non poteva imporre una rettifica per gli anni dal 1995 al 1998.

63. Prima di procedere all'esame di tali argomenti, occorre ricordare i principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda l'onere della prova nelle controversie in materia di liquidazione dei conti FEAOG.

64. Come si è visto, il FEAOG finanzia solo gli interventi effettuati in conformità alle norme comunitarie nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. In caso di contestazione, spetta alla Commissione provare l'esistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli [47]. La Commissione è pertanto «obbligata a giustificare la decisione con cui rileva la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli istituiti dallo Stato membro interessato» [48].

65. Lo Stato membro interessato, da parte sua, non può confutare le constatazioni della Commissione con semplici affermazioni non suffragate da elementi atti a dimostrare l'esistenza di un sistema di controlli affidabile ed operativo [49]. A meno che esso non riesca a dimostrare che le constatazioni della Commissione sono inesatte, queste ultime costituiscono elementi che possono far sorgere fondati dubbi sull'istituzione di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo [50].

66. Nel caso di specie, la Commissione ha fornito numerosi elementi che fanno dubitare dell'affidabilità del sistema attuato dalle autorità italiane per il controllo fisico dei prodotti agricoli. Risulta dal fascicolo

47 — V., in particolare, sentenze 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. 1749, punto 16); 19 febbraio 1991, causa C-281/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-347, punto 19); 6 ottobre 1993, causa C-55/91, Italia/Commissione (Racc. pag. I-4813, punto 13), e 10 novembre 1993, causa C-48/91, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-5611, punto 14).

48 — Sentenze 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione (Racc. pag. I-2321, punto 23), e 28 ottobre 1999, causa C-253/97, Italia/Commissione (Racc. pag. I-7529, punto 6).

49 — Sentenze 1° ottobre 1998, causa C-242/96, Italia/Commissione (Racc. pag. I-5863, punto 59), e 28 ottobre 1999, cit., Italia/Commissione (punto 7).

50 — Citate sentenze 12 giugno 1990, Germania/Commissione (punto 28); 1° ottobre 1998, Italia/Commissione (punto 59), e 28 ottobre 1999, Italia/Commissione (punto 7).

che, in occasione delle visite ispettive dell'aprile e del dicembre 1996, i funzionari della Commissione hanno riscontrato le seguenti irregolarità [51]:

— i controlli fisici eseguiti sui prodotti agricoli sono controlli parziali. I doganieri non verificano l'intero carico del camion, vuoi scaricando la merce vuoi ricavando un corridoio all'interno del container ispezionato. I doganieri controllano unicamente i cartoni situati in prossimità della porta posteriore del camion. Essi non possono quindi assicurare che l'insieme dei cartoni contenga la stessa merce o che l'esportatore non abbia collocato prodotti differenti nella parte anteriore del camion. Tali elementi sono stati accertati presso le dogane di Treviso, di Pisa, di Viareggio e di Terni;

— l'aliquota rappresentativa del 5% richiesta dall'art. 3, n. 1, lett. b), del regolamento n. 386/90 non è stata rispettata nel settore ortofrutticolo. Tale elemento è stato accertato presso la dogana di Treviso;

— i verbali dei doganieri sono redatti in termini generici e non forniscono alcun dettaglio sullo svolgimento dei controlli e dei relativi esiti, contrariamente a quanto prescritto dall'art. 7, n. 2, del regolamento n. 2221/95. Tale elemento è stato accertato presso le dogane di Como e di Terni;

— i controlli fisici non sono improvvisi ai sensi degli artt. 3, n. 1, lett. a), del regolamento n. 386/90 e 5, n. 2, del regolamento n. 2221/95. Infatti i doganieri non dispongono di autovetture di servizio. Ciò significa che, quando decide di effettuare un controllo presso i locali della ditta (nel 5% dei casi), l'operatore deve preventivamente mettersi in contatto con il rappresentante dell'esportatore per potersi recare sui luoghi del controllo. Negli altri casi (95%) l'esportatore rende la dichiarazione di esportazione sapendo che non verrà effettuato alcun controllo, circostanza che gli consente di modificare o sostituire successivamente la merce dichiarata. Tale elemento è stato riscontrato presso le dogane di Pisa, di Viareggio e di Terni.

67. Inoltre, tali irregolarità sono continuate negli anni 1997 e 1998. Esaminando i resoconti sui controlli presentati dalla Repubblica italiana relativamente a tali due anni [52], la Commissione ha riscontrato le stesse irregolarità e negligenze accertate in occasione dei suoi controlli del 1996. Così, la Commissione riferisce che i resoconti utilizzavano diciture — quali «controllo totale» e «visita totale» — per atte-

51 — V. relazione di sintesi (pagg. 49-53).

52 — Ibidem (pag. 54).

stare che i controlli effettuati erano controlli completi. Orbene, nel 1996, essa aveva già accertato che diciture del genere erano state utilizzate nei resoconti relativi a prodotti assoggettati a controlli parziali.

68. La Repubblica italiana contesta l'effettiva sussistenza di alcuni di tali elementi di fatto basandosi su una relazione redatta il 19 marzo 1999 dal Servizio ispettivo centrale del Ministero delle Finanze [53]. Essa chiarisce che in seguito alle ispezioni effettuate dalla Commissione ha chiesto a tale Servizio di condurre una propria indagine presso alcuni doganieri che avevano assistito alle verifiche della Commissione. Orbene, i doganieri interrogati hanno negato che le operazioni si siano svolte nel modo descritto dalla Commissione.

Così, il doganiere che aveva effettuato a Terni il controllo fisico del 5 dicembre 1996 sui prodotti della ditta Federici SpA, ha dichiarato di aver scaricato una parte della merce in modo tale da creare un corridoio per tutta la lunghezza del container e da poter contare il numero totale delle casse che si trovavano nel camion. Egli ha anche certificato di aver verificato la natura e le caratteristiche della merce secondo le modalità previste dal regolamento n. 2221/95 [54]. Del pari, i doganieri che hanno effettuato il controllo fisico sui prodotti della ditta Bertolli a Pisa, hanno dichiarato di essersi inoltrati all'interno del camion percorrendolo fino in fondo per contare il complesso dei cartoni che formavano il carico [55].

69. La Commissione mantiene invariata la propria posizione e relativizza il valore probante della relazione 19 marzo 1999 [56]. Essa sottolinea che le domande poste degli ispettori principali (nel 1999) vertevano su fatti risalenti a più di tre anni prima (1995 e 1996). Inoltre, al momento delle interviste, i doganieri interrogati conoscevano già il motivo delle verifiche, vale a dire le critiche mosse dai servizi del FEAOG circa l'affidabilità dei controlli fisici. La Commissione ritiene che, in tale contesto, non si può escludere che la deposizione dei doganieri sia stata influenzata dal fatto che in caso di irregolarità la loro propria responsabilità possa entrare in gioco.

70. Al pari della Commissione, penso che il valore probante della relazione 19 marzo 1999 non possa rimettere in discussione gli accertamenti effettuati dai funzionari del FEAOG.

71. In primo luogo, sussistono numerose contraddizioni fra i vari documenti prodotti dalla Repubblica italiana. Così, per quanto riguarda i controlli fisici effettuati

53 — Allegato A10 al ricorso (in prosieguo: la «relazione del 19 marzo 1999»).

54 — V. relazione 19 marzo 1999 (punto 1.3) e relazione della dogana di Terni 12 febbraio 1999, sul controllo fisico effettuato il 5 dicembre 1996 presso la ditta Federici SpA sulla partita di merci dichiarata EX-T1 n. 82, del 5 dicembre 1996 (allegato 6 al controricorso).

55 — V. relazione 19 marzo 1999 (punto 2.3).

56 — Controricorso (punti 38-41).

dalla dogana di Pisa, i doganieri interrogati nel 1999 affermano di essersi inoltrati fino in fondo al camion e di aver contato tutti i cartoni che formavano il carico [57]. Orbene, nella sua lettera 10 novembre 1997 [58], il direttore della Direzione centrale dei servizi doganali aveva espressamente riconosciuto che il controllo effettuato a Pisa era parziale nel senso che i doganieri non avevano verificato il carico complessivo. Del pari, per quanto riguarda i controlli effettuati dalla dogana di Viareggio, i doganieri interrogati nel 1999 affermano di essersi recati presso i locali della ditta con la loro auto di servizio [59]. Orbene, nella lettera 10 novembre 1997, il direttore della Direzione centrale dei servizi doganali aveva esplicitamente riconosciuto che «[i]l problema delle autovetture di servizio delle dogane (...) è (...) estremamente delicato in questo momento per il nostro Paese, perché si colloca nel quadro del programma di riduzione drastica dei costi e delle spese di manutenzione relative alle autovetture di servizio di tutta la Pubblica Amministrazione (...). [L]a questione non potrà trovare una soluzione adeguata (...) e di questo [la] Commissione non può non tenerne oggettivamente conto» [60].

72. Contrariamente a quanto sostiene la Repubblica italiana [61], tutte queste contraddizioni non possono essere giustificate dal fatto che la Commissione ha trasmesso in ritardo gli esiti dei propri controlli alle autorità nazionali. Infatti, ho già rilevato che la Commissione aveva comunicato l'esito delle proprie verifiche entro un lasso di tempo ragionevole e che tali comunicazioni contenevano una descrizione precisa delle irregolarità contestate alle autorità italiane [62]. Nel settembre 1997, le autorità italiane disponevano quindi di tutti gli elementi necessari per contestare l'effettiva sussistenza dei fatti accertati dai servizi della Commissione.

73. In secondo luogo, penso che il valore probante della relazione 19 marzo 1999 debba essere relativizzato tenendo conto del contesto nel quale essa è stata stilata. Tale contesto viene descritto dalla Repubblica italiana nelle sua memoria di replica [63].

74. La ricorrente asserisce che, in origine, essa era convinta che i controlli fisici eseguiti sul territorio nazionale fossero conformi ai criteri fissati dai regolamenti nn. 386/90 e 2221/95. Secondo le sue affermazioni, «solo nei primi mesi del 1999 il Governo italiano ha potuto percepire che la Commissione avesse intenzione di disporre una rettifica finanziaria di notevole entità (...) e [ha] ritenuto indispensabile, per maggiore informazione e cognizione dei fatti, procedere ad una verifica ispettiva» [64].

57 — V. relazione 19 marzo 1999 (punto 2.3).

58 — Lettera delle autorità italiane, cit. (punto 3.4, terzo capoverso).

59 — V. relazione della dogana di Viareggio 10 febbraio 1999, punto A (allegato 5 al controricorso).

60 — Lettera delle autorità italiane, cit. (punto 7, terzultimo e penultimo capoverso) (traduzione libera).

61 — Ricorso (punto 7) e memoria di replica (pag. 3).

62 — V. paragrafi 46-49 delle presenti conclusioni.

63 — Punto 4.

64 — Idem.

75. Ne consegue che la relazione 19 marzo 1999 è stata redatta quando le autorità italiane sapevano che la Commissione era intenzionata a imporre una rettifica forfettaria per le spese relative alle restituzioni all'esportazione. Inoltre, va tenuto presente che i doganieri interrogati nel 1999 si trovavano in una situazione particolare poiché il loro comportamento in occasione dei controlli fisici era direttamente messo in discussione dai servizi della Commissione. In un contesto del genere, penso che nessuno sarebbe in grado di escludere la possibilità che qualche errore abbia potuto insinuarsi nelle dichiarazioni rese dai principali interessati.

76. In terzo luogo, penso che non sarebbe giuridicamente corretto attribuire alle dichiarazioni dei doganieri interrogati nel 1999 una forza probante pari a quella dei verbali redatti dai funzionari della Commissione. Infatti, le dichiarazioni controverse non possono, propriamente parlando, essere qualificate «verbali». Un verbale è un atto ufficiale con il quale l'autorità competente accerta, in particolare, l'effettiva *sussistenza* di un fatto che comporta conseguenze giuridiche [65]. Orbene, nel caso di specie, i doganieri interrogati non hanno accertato il carattere effettivo delle operazioni di controllo controverse. Citando le loro parole, essi hanno semplicemente «ricostruito su richiesta [degli ispettori del Ministero delle Finanze] le operazioni alle quali ha assistito (...) [la] Commissione» [66]. Esistono quindi motivi oggettivi e giuridici per ritenere che tali asserzioni non possano costituire la prova contraria dei fatti accertati da un funzionari della Commissione nell'esercizio delle proprie funzioni.

77. Ad ogni modo, penso che gli elementi contenuti nella relazione 19 marzo 1999 non siano sufficienti a fugare i dubbi in ordine all'applicazione di un insieme di misure di controllo adeguato ed efficace. Anche supponendo di riconoscerne il valore probante, tale relazione consentirebbe solamente di stabilire che taluni controlli eseguiti da alcune dogane erano conformi ai criteri previsti dai regolamenti nn. 386/90 e 2221/95. Orbene, la Commissione menziona altre irregolarità che non sono contestate o confutate dalla Repubblica italiana.

78. Il governo italiano non ha addotto alcun elemento idoneo a inficiare i rilievi della Commissione circa l'insufficienza dei controlli eseguiti nelle altre dogane. Del pari, esso non ha dimostrato che nella dogana di Treviso fosse stata raggiunta l'aliquota del 5% imposta dall'art. 3, n. 1, lett. b), del regolamento n. 386/90. Esso non ha neppure dimostrato che i verbali stilati dai doganieri fossero sufficientemente dettagliati a norma dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 2221/95. Infine, la Repubblica italiana non ha fornito alcun elemento di prova che consenta di concludere che le irregolarità rilevate dalla Commissione siano effettivamente cessate a decorrere dall'inizio del 1997.

65 — V., in tal senso, *Le Petit Robert, Dictionnaire de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, Parigi, 1999.

66 — V. relazione 19 marzo 1999 (punto 2.3, primo capoverso).

79. Di conseguenza, ritengo che la Repubblica italiana non abbia prodotto la prova dell'esistenza di un sistema di controllo affidabile e operativo. Propongo pertanto alla Corte di respingere il terzo motivo di annullamento.

4. Sull'importo della rettifica

80. Con il quarto motivo, la Repubblica italiana contesta l'importo della rettifica imposta dalla Commissione. Essa ritiene che tale importo sia eccessivo per due serie di ragioni.

81. Da una parte, la rettifica controversa sarebbe eccessiva perché si riferirebbe alle restituzioni all'esportazione concesse nell'arco di quattro anni consecutivi, vale a dire gli esercizi 1995-1998. Orbene, le ispezioni effettuate dalla Commissione hanno riguardato solamente alcuni comportamenti verificatisi nel corso di meno di un anno (aprile 1996-dicembre 1996). D'altra parte, la rettifica controversa sarebbe eccessiva perché si estenderebbe a tutte le restituzioni all'esportazione. La rettifica poteva essere applicata solo al 5% delle restituzioni all'esportazione accordate durante gli esercizi in parola, in quanto il regolamento n. 386/90 impone che i controlli fisici debbano riguardare solo il 5% delle operazioni.

82. Quanto al primo argomento, si è già osservato che le verifiche eseguite dalla Commissione hanno rivelato gravi lacune nel sistema italiano di controllo relativamente agli esercizi 1995 e 1996 [67]. Inoltre, la Commissione ha fornito elementi da cui risulta che tali carenze erano rimaste in essere durante gli esercizi 1997 e 1998 [68]. Dal momento che il governo italiano non ha dimostrato che i rilievi della Commissione fossero erronei, era giustificato che la rettifica controversa si riferisse al periodo 1995-1998. Il primo argomento va quindi respinto.

83. Neanche il secondo argomento può essere accolto.

84. Da una parte, tale argomento tiene completamente in non cale le linee direttrici stabilite dal rapporto Belle. Come si è visto, il rapporto Belle elenca alcune categorie di rettifiche forfettarie che sono classificate in relazione a diversi elementi. Tali elementi riguardano la gravità delle insufficienze riscontrate, il loro carattere specifico o generale, la vulnerabilità delle misure nei confronti delle frodi, il fatto che le autorità nazionali abbiano prontamente rimediato (o meno) alle irregolarità riscontrate o che le insufficienze fossero connesse (o meno) a

67 — V. paragrafi 66 e 67 delle precedenti conclusioni.
68 — V. paragrafi 67 e 68 delle presenti conclusioni.

difficoltà d'interpretazione delle norme comunitarie.

85. Orbene, il ragionamento del governo italiano equivale ad abolire tutti questi criteri. Sostenendo che la rettifica controversa doveva essere limitata al 5% delle restituzioni all'esportazione perché i controlli fisici debbono riguardare solo il 5% delle operazioni, il ragionamento del governo italiano equivale ad applicare una rettifica forfettaria del 5% in tutti i casi. Una siffatta rettifica si sostituirebbe quindi uniformemente ai criteri stabiliti dal rapporto Belle.

86. D'altra parte, il ragionamento del governo italiano disconosce anche l'economia del sistema di controllo delle operazioni finanziate dal FEAOG.

87. Bisogna ricordare che le norme relative al finanziamento della politica agricola comune esigono che ogni intervento finanziario sia effettuato conformemente alle norme comunitarie. Per le restituzioni all'esportazione ciò significa che il *complesso* delle restituzioni deve rispettare i criteri stabiliti dai regolamenti in vigore [69]. Tuttavia è evidente che le autorità nazionali non possano eseguire controlli fisici su tutti i prodotti agricoli. Questo è il motivo per il quale il regolamento n. 386/90 prevede che tali controlli debbano essere eseguiti per sondaggio e riguardare un campione pari al 5% delle operazioni. Il sistema di controllo si fonda pertanto sul principio della «rappresentatività», nel senso che l'esito dei controlli effettivamente eseguiti (5% dei casi) è considerato come rispecchiante la situazione per il complesso delle domande di restituzioni all'esportazione.

88. Orbene, l'argomento della Repubblica italiana tiene in non cale tale principio. Sostenendo che la rettifica contestata doveva limitarsi al 5% delle restituzioni all'esportazione, la Repubblica italiana dimentica che le carenze accertate in occasione dei controlli effettivamente praticati sono considerate esistenti in tutti gli altri casi di domanda di restituzioni all'esportazione. In realtà, l'argomento addotto dalla Repubblica italiana equivale a sostenere che solamente il 5% delle domande di restituzioni all'esportazione deve rispettare i criteri posti dalle norme comunitarie. Un argomento del genere non può evidentemente essere accolto.

69 — Le modalità di applicazione delle restituzioni all'esportazione sono contemplate dai vari regolamenti settoriali applicabili nell'ambito della politica agricola comune (v., per esempio, norme citate dall'art. 1 del regolamento n. 3665/87).

89. Di conseguenza, propongo alla Corte di respingere il quarto motivo di annullamento.

III — Le restituzioni all'esportazione (olio di oliva)

A — *Contesto giuridico*

90. L'art. 9, n 2, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 23, n. 2 CE) dispone.

«Le disposizioni del capo 1, sezione prima [abolizione dei dazi doganali fra gli Stati membri], e del capo 2 [abolizione delle restrizioni quantitative fra gli Stati membri] del presente titolo si applicano ai prodotti originari degli Stati membri e ai prodotti provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica negli Stati membri».

91. Le restituzioni all'esportazione dell'olio d'oliva comunitario sono previste dal regolamento n. 136/66/CEE [70], secondo le modalità di applicazione fissate dal regolamento n. 3665/87. L'art. 8 del regolamento n. 3665/87 stabilisce:

«1. La restituzione è concessa soltanto per prodotti che si trovano in una delle situazioni contemplate dall'articolo 9, paragrafo 2 del trattato, anche se i relativi imballaggi non rispondono a tali requisiti.

(...)

2. All'esportazione di prodotti composti che beneficiano di una restituzione fissata per uno o più componenti, la restituzione relativa ai componenti è versata soltanto se il componente o i componenti per i quali essa è richiesta rispondono ai requisiti di cui all'articolo 9, paragrafo 2 del trattato.

La restituzione è ugualmente concessa quando il componente o i componenti per i quali è chiesta la restituzione si trovavano in una delle situazioni di cui all'articolo 9, paragrafo 2, del trattato e non si trovano più in una delle dette situazioni esclusivamente a causa della loro incorporazione in altri prodotti.

3. Ai fini dell'applicazione del paragrafo 2, sono considerate restituzioni fissate in relazione a un componente le restituzioni applicabili per:

— i prodotti del settore dei cereali, delle uova, del riso, dello zucchero, nonché

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

del latte e dei prodotti lattiero-caseari esportati sotto forma di merci di cui all'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 3035/80 [del Consiglio, 11 novembre 1980, che stabilisce, per taluni prodotti agricoli esportati sotto forma di merci non comprese nell'allegato II del trattato, le regole generali relative alla concessione delle restituzioni all' esportazione e i criteri per stabilire il loro importo (GU L 323, pag. 27)];

— gli zuccheri bianchi e gli zuccheri greggi della voce n. 1701 della nomenclatura combinata, il glucosio e lo sciroppo di glucosio della sottovoce 1702 30 51, 1702 30 59 e 1702 30 91, 1701 30 99, 1702 40 90, 1702 90 50 della nomenclatura combinata, l'isoglucosio della sottovoce 1702 30 10, 1702 40 10, 1702 60 10, 1702 90 30 della nomenclatura combinata e gli sciroppi di barbabietola e di canna de zucchero della sottovoce 1702 60 90, 1702 90 90 della nomenclatura combinata incorporati nei prodotti di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera b) del regolamento (CEE) n. 426/86 [del Consiglio, 24 febbraio 1986, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 49, pag. 1)];

— i prodotti del settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, nonché dello zucchero esportati sotto forma di prodotti compresi nella sottovoce da 0402 10 91 a 99, 0402 29, 0402 99, da 0403 10 31 a 39, da 0403 90 31 a 39, da 0403 90 61 a 69, 0404 10 19 e 99, da 0404 90 51 a 99 della nomenclatura combinata;

— i prodotti del settore dei cereali esportati sotto forma di prodotti compresi nella sottovoce da 2309 10 11 a 70, da 2309 90 31 a 70 della nomenclatura combinata e menzionati nell'allegato A del regolamento (CEE) n. 2727/75 [del Consiglio, 29 ottobre 1975, relativo all' organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU L 281, pag. 1)];

— i prodotti del settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari esportati sotto forma di prodotti compresi nella sottovoce da 2309 10 11 a 70, da 2309 90 31 a 70 della nomenclatura combinata e menzionati all'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 804/68 [del Consiglio, 27 giugno 1968, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148, pag. 13)]».

B — *Fatti*

92. In occasione di una visita di controllo svoltasi dal 2 al 6 dicembre 1996, i servizi della Commissione constatavano che alcuni uffici doganali (fra i quali quelli di Pisa e

Viareggio) concedevano restituzioni all'esportazione per olio d'oliva comunitario miscelato con olio d'oliva proveniente da paesi terzi (in particolare dalla Tunisia), raffinato in regime di perfezionamento attivo.

93. La Commissione riteneva che in tale caso non potessero essere concesse restituzioni all'esportazione in quanto l'olio d'oliva non figurava fra i prodotti elencati all'art. 8, n. 2, del regolamento n. 3665/87. Il 14 gennaio 1997 essa ingiungeva alle autorità italiane di procedere al recupero dei pagamenti effettuati. Nel 1998, essa informava ufficialmente la Repubblica italiana che avrebbe proceduto ad una rettifica finanziaria al riguardo. La rettifica imposta ammonta a ITL 2 957 721 060. Essa esclude dal finanziamento comunitario la totalità dei pagamenti effettuati a titolo di restituzioni all'esportazione per i quantitativi di olio di oliva controversi.

C — *Argomenti della Repubblica italiana*

94. La Repubblica italiana contesta la rettifica imposta.

95. Essa sostiene che l'olio d'oliva comunitario, anche se miscelato con olio d'oliva proveniente da paesi terzi, rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 3665/87 e, a tal titolo, può beneficiare di una restituzione all'esportazione. Infatti, l'olio d'oliva sarebbe un prodotto di base che potrebbe presentarsi al tempo stesso come prodotto finito o come un componente, dato che la miscelazione non modificherebbe né la composizione chimica né le caratteristiche nutrizionali del prodotto. L'art. 8, nn. 2 e 3, non sarebbe applicabile al caso di specie poiché non saremmo in presenza di un prodotto composto ai sensi di tali disposizioni. Il fatto che l'olio d'oliva sia stato miscelato con altri oli sarebbe ininfluente.

D — *Valutazione*

96. Così come la Commissione, ho qualche difficoltà a seguire l'argomentazione della Repubblica italiana. Quest'ultima sembra sostenere che, nei limiti in cui l'olio d'oliva può presentarsi al tempo stesso come prodotto finito e come un componente, esso deve sempre rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 3665/87 e, a tal titolo, beneficiare di restituzioni all'esportazione.

97. Occorre rammentare che l'art. 8 del regolamento n. 3665/87 opera una distinzione a seconda della natura del prodotto interessato.

98. Il n. 1 concerne il caso in cui i prodotti sono esportati, come tali, a destinazione di un paese terzo. In questo caso, il n. 1, che integra il regime delle restituzioni all'esportazione previsto dai regolamenti settoriali [71], precisa che la restituzione è concessa solo se il prodotto risponde alle situazioni contemplate dall'art. 9, n. 2, del Trattato. È quindi necessario che il prodotto sia originario di uno Stato membro oppure, in mancanza, che sia immesso in libera pratica ai sensi dell'art 10, n. 1, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 24 CE) [72].

99. Per contro, i nn. 2 e 3 riguardano il caso in cui il prodotto sia un prodotto composto, vale a dire un prodotto composto da più elementi. In tal caso, la restituzione all'esportazione non viene fissata per il prodotto in sé, ma facendo riferimento ai differenti prodotti di base che entrano nella sua composizione [73]. Il n. 2 prevede che, per poter concedere la restituzione così caratterizzata, il componente deve rispondere ai requisiti di cui all'art. 9, n. 2 del Trattato. Inoltre, il n. 3 contiene un elenco tassativo dei prodotti per i quali le restituzioni sono considerate fissate in relazione a un componente [74]. Per poter beneficiare di una restituzione, occorre dunque che il componente figuri nell'elenco dei prodotti ammissibili e che sia originario di uno Stato membro o, in mancanza, sia messo in libera pratica nella Comunità.

100. Diversamente dalla Repubblica italiana, penso che l'olio d'oliva non possa essere sempre considerato un prodotto finito ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 3665/87. Come precisato dalla ricorrente stessa, l'olio d'oliva può presentarsi sia come prodotto finito sia come elemento di base facente parte della composizione di un altro prodotto. Nel primo caso, l'olio rientrerà nell'ambito di applicazione dell'art. 8, n. 1, mentre, nel secondo caso, esso rientrerà in quello dell'art. 8, nn. 2 e 3.

101. Nella fattispecie, è appurato che l'olio d'oliva controverso è stato miscelato con olio originario di un paese terzo (la Tunisia), sottoposto al regime comunitario del perfezionamento attivo. L'olio controverso si presenta quindi come un prodotto di base rientrante nella composizione di un altro prodotto. Per poter essere oggetto di restituzione all'esportazione esso deve quindi soddisfare i criteri di cui all'art. 8, nn. 2 e 3, del regolamento n. 3665/87.

102. Orbene, come sottolineato dalla Commissione, l'olio controverso non soddisfa il criterio di cui al n. 3. Esso non figura nell'elenco tassativo dei prodotti per i quali

71 — Trattasi dei regolamenti settoriali adottati nell'ambito della politica agricola comune. Così, per quanto riguarda l'olio d'oliva, l'art. 1 del regolamento n. 3665/87 rinvia alle pertinenti disposizioni del regolamento n. 136/66.

72 — A norma di tale articolo «sono considerati in libera pratica in uno Stato membro i prodotti provenienti da paesi terzi per i quali siano state adempiute in tale Stato le formalità di importazione e riscossi i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente esigibili e che non abbiano beneficiato di un ristorno totale o parziale di tali dazi e tasse».

73 — Sesto 'considerando'.

74 — Idem.

le restituzioni sono considerate fissate come in relazione a un componente. Tale elenco, riportato al paragrafo 91 delle presenti conclusioni, non include l'olio d'oliva di cui al regolamento n. 136/66. Di conseguenza, ritengo che la Commissione abbia giustamente escluso i pagamenti effettuati a titolo di restituzioni all'esportazione per i quantitativi di olio d'oliva controversi.

103. Dal momento che la Repubblica italiana non adduce alcun altro argomento per contestare la rettifica imposta, propongo alla Corte di respingere il motivo di annullamento.

IV — Vendita di alcoli detenuti dagli enti di intervento

A — *Contesto e ambito normativo*

104. Il regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 822[75] mira a realizzare gli obiettivi della politica agricola comune nel settore vitivinicolo e, segnatamente, la stabilizzazione dei mercati. L'art. 37 di tale regolamento prevede che lo smercio degli alcoli detenuti dagli organismi d'intervento non deve perturbare i mercati dell'alcole e delle bevande alcoliche prodotti nella Comunità. Pertanto, il loro smercio deve aver luogo in altri settori, in particolare in quello dei carburanti, ogniqualvolta esso possa causare un tale perturbamento. Inoltre, lo smercio degli alcoli deve avvenire nel quadro di procedure di gara[76], secondo le modalità previste dal regolamento (CEE) della Commissione 21 giugno 1989, n. 1780[77].

105. Tale regolamento prevede vari sistemi di gara a seconda dell'utilizzazione e della destinazione dell'alcole interessato[78]. Quanto alla gara particolare applicata nel caso di specie, l'art. 20 prevede che la Commissione avvii la procedura con la pubblicazione, nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, di un bando di gara nel quale sono indicate le modalità di presentazione dell'offerta e il capitolato d'oneri. In linea di principio, la gara è attribuita al concorrente che presenta l'offerta più elevata. A norma dell'art. 24, n. 2, il concorrente selezionato deve costituire, entro un termine di venti giorni, una «cauzione di buona esecuzione» destinata a garantire che l'alcole sarà utilizzato ai fini descritti nel bando di gara. L'art. 33 precisa che

75 — Regolamento relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 84, pag. 1). V. quarto 'considerando'.

76 — Art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 12 dicembre 1988, n. 3877, che stabilisce le norme generali relative allo smercio degli alcoli ottenuti dalle distillazioni di cui agli artt. 35, 36 e 39 del regolamento (CEE) n. 822/87 e detenuti dagli organismi d'intervento (GU L 346, pag. 7).

77 — Regolamento che stabilisce le modalità d'applicazione relative allo smercio degli alcoli ottenuti dalle distillazioni di cui agli artt. 35, 36 e 39 del regolamento n. 822/87 e detenuti dagli organismi d' intervento (GU L 178, pag. 1). Tale normativa è stata sostituita, a decorrere dal 27 febbraio 1993, dal regolamento (CEE) della Commissione 12 febbraio 1993, n. 377 (GU L 43, pag. 6). Tuttavia, alla presente controversia si applica solamente il regolamento n. 1780/89.

78 — Art. 1, n. 1.

l'utilizzazione effettiva dell'alcole ai fini prescritti costituisce un'esigenza principale ai sensi dell'art. 20 del regolamento (CEE) della Commissione 22 luglio 1985, n. 2220, recante fissazione delle modalità comuni di applicazione del regime delle cauzioni per i prodotti agricoli [79].

106. Il regolamento n. 2220/85 contiene le disposizioni che disciplinano il regime delle garanzie richieste da numerosi regolamenti nell'ambito della politica agricola comune [80]. Ai sensi dell'art. 20, un obbligo può comprendere esigenze principali o esigenze secondarie: per esigenza principale s'intende l'esigenza, essenziale ai fini del regolamento che lo impone, di eseguire o di astenersi dall'eseguire un'azione. Invece, per esigenza secondaria s'intende l'esigenza di rispettare il termine prescritto per soddisfare un'esigenza principale.

107. L'art. 21 prevede che la cauzione è svincolata non appena è fornita la prova che tutte le esigenze principali e secondarie sono state soddisfatte. L'art. 23, che riguarda il caso in cui siano state soddisfatte solo le esigenze principali, recita:

«1. Se, entro il termine prescritto, viene fornita la prova corrispondente che l'esigenza o le esigenze principali sono state soddisfatte, ma non è stata soddisfatta un'esigenza secondaria, la cauzione viene parzialmente svincolata e la somma restante incamerata. In tal caso è immediatamente avviata la procedura di cui all'articolo 29 per l'incameramento della somma dovuta.

2. La percentuale di svincolo della garanzia corrisponde alla garanzia che copre la parte in questione, deduzione fatta:

a) del 15 % dell'importo garantito e

b) — del 10 % del saldo ottenuto previa deduzione del 15 % per ogni giorno:

— di ritardo sulla scadenza di un termine massimo pari o inferiore a 40 giorni,

79 — GU L 205, pag. 5.
80 — Primo 'considerando'.

— di inosservanza di un termine minimo pari o inferiore a 40 giorni;

— del 5 % del saldo ottenuto previa deduzione del 15 % per ogni giorno:

— di inosservanza di un termine minimo compreso tra 41 e giorni;

— del 2 % del saldo ottenuto previa deduzione del 15 % per ogni giorno:

— di ritardo sulla scadenza di un termine massimo pari o superiore a 80 giorni,

— di inosservanza di un termine minimo pari o superiore a 81 giorni».

108. Ai sensi dell'art. 29, quando ha avuto conoscenza degli elementi che determinano l'incameramento totale o parziale della cauzione, l'organismo competente chiede senza indugio alla persona tenuta ad adempiere l'obbligo il pagamento dell'importo della cauzione incamerata. Tale pagamento deve essere effettuato entro un termine massimo di trenta giorni dalla data della richiesta. In caso contrario l'organismo competente deve adottare senza indugio i provvedimenti necessari per incassare la cauzione.

B — *Fatti*

109. Con il regolamento (CEE) 26 novembre 1990, n. 3390 [81], la Commissione ha indetto la gara particolare n. 8/90 CE per la vendita di 1 600 000 hl di alcoli da utilizzare nel settore dei carburanti. Il bando di gara prevedeva che la cauzione di buona esecuzione, fissata in ECU 90 per ettolitro, fosse svincolata allorquando l'aggiudicatario avesse fornito la prova dell'effettiva utilizzazione dell'alcole ai fini previsti entro il termine di un anno a decorrere dalla data del ritiro di ogni partita. L'appalto è stato attribuito alla ditta F. Palma SpA (in prosieguo: la «Palma»), la quale ha costituito la cauzione presso un istituto bancario di Torino (Italia).

81 — Regolamento che indice una vendita mediante gare particolari, di alcoli di origine vinica detenuti dagli organismi d'intervento da utilizzare nella Comunità nel settore dei carburanti (GU L 327, pag. 21).

110. In seguito a vari problemi, la Commissione, con regolamento (CEE) 30 settembre 1993, n. 2710 [82], ha ridotto i quantitativi di alcole da utilizzare nel settore dei carburanti e annullato le gare relative alle partite di alcole non ancora ritirate (e cioè tre partite su cinque) [83]. Quanto alle due partite già ritirate, la Commissione ha prorogato il termine per l'effettiva utilizzazione dei prodotti fino al 1° ottobre 1995 [84]. Essa ha confermato che la cauzione relativa a tali due partite avrebbe potuto essere svincolata dall'organismo d'intervento solo una volta fornita la prova dell'utilizzazione effettiva dell'alcole ai fini prescritti [85].

111. Il 7 marzo 1996 la Commissione ha constatato che il superamento del termine fissato poteva comportare l'incameramento della cauzione senza che la totalità degli alcoli fosse utilizzata ai fini prescritti. Con regolamento (CE) n. 416/96 [86] essa ha quindi deciso di prorogare tale termine e di mitigare le regole relative all'incameramento della cauzione nei seguenti termini:

— incameramento della cauzione nella misura del 15% per la quantità di alcole non utilizzata nel settore dei carburanti alla data del 1° ottobre 1995;

— incameramento della cauzione nella misura del 50% del saldo per la quantità di alcole non utilizzata nel settore dei carburanti alla data del 30 giugno 1996, e

— incameramento dell'intero importo residuo per la quantità di alcole non utilizzata nel settore dei carburanti alla data del 31 dicembre 1996.

112. A partire dal 12 ottobre 1995, i servizi della Commissione hanno invitato l'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (in prosieguo: l'«AIMA») a procedere all'incameramento dei vari scaglioni della cauzione secondo le scadenze previste dal regolamento n. 416/96. Risulta dal fascicolo [87] che la Palma ha sistematicamente contestato le richieste di pagamento inviate dall'AIMA e che essa ha proposto una domanda di provvedimenti d'urgenza dinanzi al giudice italiano. Il 30 agosto 1997, il Tribunale di Roma avrebbe ordinato la sospensione provvisoria dell'incameramento della cau-

82 — Regolamento in ordine a talune gare particolari per la vendita di alcole di origine vinica detenuto dagli organismi d'intervento da utilizzare nella Comunità nel settore dei carburanti (GU L 245, pag. 131).

83 — Art. 1, n. 2, e quarto 'considerando'.

84 — Art. 2.

85 — Art. 3.

86 — Regolamento della Commissione 7 marzo 1996, che modifica il regolamento (CEE) n. 2710/93 (GU L 59, pag. 5).

87 — Ricorso (punto 19).

zione controversa. La causa sarebbe tutt'ora pendente dinanzi al giudice del merito.

113. Il 14 luglio 1997, dopo aver concesso un ultimo termine alle autorità italiane, la Commissione ha formalmente comunicato il proprio intento di effettuare una rettifica finanziaria di ITL 7 760 156 831, corrispondente all'importo della cauzione che avrebbe dovuto essere incamerata. il 26 ottobre 1999, l'organo di conciliazione ha respinto la domanda di conciliazione presentata dalla Repubblica italiana in quanto quest'ultima non aveva partecipato alla discussione bilaterale prevista dalla decisione 94/442. La Commissione ha confermato la rettifica proposta nella decisione impugnata.

C — *Argomenti della Repubblica italiana*

114. La Repubblica italiana contesta la rettifica imposta dalla Commissione. Essa sostiene che il ritardo verificatosi nell'incameramento della cauzione controversa deriva dal comportamento della Palma la quale ha sistematicamente contestato le richieste di pagamento dell'AIMA e ha intentato numerose azioni in sede giurisdizionale. La ricorrente rammenta anche che, con lettere 3 giugno e 20 novembre 1996, la Palma si è direttamente rivolta alla Commissione per chiedere l'autorizzazione a distruggere i quantitativi di alcole non utilizzati nel settore dei carburanti.

115. In ogni caso, il ritardo eventualmente imputabile all'AIMA non avrebbe alcuna incidenza sul recupero delle somme contestate dal momento che, il 30 agosto 1997, il Tribunale di Roma ha ordinato la sospensione dell'incameramento della cauzione. Tale circostanza non può evidentemente essere imputata alle autorità italiane.

D — *Valutazione*

116. I principali elementi di fatto non sono contestati dalle parti. È pacifico che la Palma non ha fornito la prova dell'utilizzazione effettiva dei prodotti interessati nel settore dei carburanti e che le autorità italiane erano tenute a procedere alla riscossione delle somme oggetto della cauzione. L'unico problema che si pone è quello di stabilire se le autorità italiane si siano rese responsabili di un ritardo censurabile nel procedere all'incasso della cauzione controversa.

117. Come già osservato [88], l'art. 29 del regolamento n. 2220/85 non impone alcun termine preciso per procedere al recupero degli importi oggetto della cauzione. Tale mancanza però non significa che l'avvio della procedura di riscossione sia lasciato alla totale discrezione delle autorità nazionali. Infatti, l'art. 29 dispone che quando ha avuto conoscenza degli elementi che determinano l'incameramento della cauzione, l'organismo competente deve chiederne «senza indugio» il pagamento alla persona tenuta ad adempiere l'obbligo. Del pari, se

88 — Paragrafo 108 delle presenti conclusioni.

tale pagamento non avviene entro i trenta giorni successivi alla richiesta, l'organismo competente deve adottare «sans tarder» («senza indugio») i provvedimenti necessari per incassare la cauzione.

118. Secondo il significato corrente delle parole, l'espressione «sans tarder» («senza indugio») è usata come sinonimo dell'avverbio «rapidement» («rapidamente»)[89]. Ciò significa che le autorità nazionali devono procedere in tempi brevi alla riscossione dell'importo oggetto della cauzione, non appena hanno avuto conoscenza degli elementi che determinano l'incameramento della cauzione. Le altre disposizioni del regolamento n. 2220/85 confermano tale interpretazione. Infatti, ricordo che, nel caso in cui siano soddisfatte solamente le esigenze principali di un obbligo, l'art. 23 prevede uno svincolo parziale della cauzione e, correlativamente, un suo parziale incameramento. L'art. 23 precisa che per la parte incamerata dalle autorità nazionali deve essere «immediatamente» avviata la procedura di riscossione prevista all'art. 29. Ne consegue che, non appena le autorità nazionali vengono a conoscenza del fatto che la cauzione dev'essere incamerata (totalmente o parzialmente), esse devono dimostrare particolare diligenza avviando rapidamente, se non immediatamente, la procedura di riscossione.

119. È alla luce di questi elementi che occorre verificare se le autorità italiane si siano rese responsabili di un ritardo censurabile nel procedere all'escussione della cauzione controversa.

120. Quanto al primo scaglione della cauzione (15%), il termine fissato dal regolamento n. 416/96 scadeva il 1° ottobre 1995. A partire da tale data, l'AIMA avrebbe pertanto dovuto invitare rapidamente (se non immediatamente) la ditta a pagare la somma corrispondente entro trenta giorni. Orbene, risulta dal fascicolo[90] che l'AIMA ha inviato alla Palma la prima richiesta di pagamento il 23 aprile 1996, ossia circa sette mesi dopo la scadenza del termine previsto dal regolamento. Dopo aver reiterato la propria richiesta, l'AIMA ha ingiunto all'istituto garante di versare l'importo oggetto della cauzione il 16 gennaio 1997, ossia più di quindici mesi dopo la scadenza del termine.

121. Quanto al secondo scaglione della cauzione (50%), il termine fissato dal regolamento n. 416/96 scadeva il 30 giugno 1996. L'AIMA avrebbe pertanto dovuto invitare rapidamente (per esempio entro 15 giorni) la ditta a pagare la somma corrispondente entro trenta giorni (per esempio, il 15 agosto 1996). Orbene, risulta dal fascicolo[91] che l'AIMA ha inviato alla Palma la prima richiesta di pagamento il 3 dicembre 1996, ossia oltre cinque mesi dopo la scadenza del termine previsto dal regolamento. Del pari, l'AIMA ha ingiunto all'istituto garante di versare l'importo oggetto della cauzione il

89 — V. *Le Petit Robert*, Dictionnaire de la langue française, Parigi, Dictionnaires Le Robert, 1999.

90 — Ricorso (punto 19).

91 — Ricorso (punto 19) e controricorso (punto 57).

16 gennaio 1997, ossia più di sei mesi dopo la scadenza del termine.

122. Quanto al saldo della cauzione, i termini di attuazione sono decisamente più brevi. Mentre il termine fissato dal regolamento n. 416/96 scadeva il 31 dicembre 1996, l'AIMA ha inviato la richiesta di pagamento il 29 gennaio 1997 e la richiesta di escussione il 7 marzo 1997 [92].

123. A mio parere; da tali vari elementi si evince che, quanto alle prime due rate della cauzione, l'AIMA non ha affatto dimostrato la diligenza richiesta nell'attuare la procedura di riscossione. Qualunque sia l'esatta interpretazione da dare all'art. 29 del regolamento n. 2220/85 (attuazione «rapida» o «immediata» della procedura) non si può ritenere che l'organismo competente abbia adottato «senza indugio» i provvedimenti necessari non appena ha avuto conoscenza degli elementi che determinano l'incameramento della cauzione.

92 — Ricorso (punto 19) e controricorso (punto 57).

124. Contrariamente a quanto sostiene la Repubblica italiana, il ritardo verificatosi non è imputabile esclusivamente al comportamento della Palma. È vero che gli elementi del fascicolo indicano che la Palma ha contestato le richieste di pagamento inviate dall'AIMA e che ha proposto un ricorso giurisdizionale per ottenere la sospensione dell'esecuzione dell'incasso della cauzione. Tuttavia, tali diversi passi sono stati compiuti dopo l'avvio della procedura di riscossione e quindi non possono giustificare il lasso di tempo intercorso tra il momento in cui la cauzione è stata incamerata e il momento in cui l'AIMA ha effettivamente dato inizio alla procedura di riscossione. Del pari, il fatto che il Tribunale di Roma abbia ordinato la sospensione dell'esecuzione dell'incasso della cauzione non può giustificare il ritardo originario di cui si sono rese responsabili le autorità italiane nell'attuare la procedura. Inoltre, ritengo che tale procedimento nazionale non abbia alcuna incidenza sulla presente controversia poiché, nell'ipotesi in cui la decisione del giudice del procedimento sommario fosse annullata dal giudice di merito, le autorità italiane potranno recuperare l'importo della cauzione e compensare la perdita derivante dalla decisione impugnata.

125. Di conseguenza, suggerisco alla Corte di respingere il motivo dedotto dalla Repubblica italiana.

V — Spese

126. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna alle spese della Repubblica italiana, che è rimasta soccombente, le spese vanno poste a carico di quest'ultima.

VI — Conclusione

127. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di

1) respingere il ricorso;

2) condannare la Repubblica italiana alle spese.