CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LEGÉR

presentate il 22 aprile 1999 *

1. In forza dell'art. 173 del Trattato CE, il Regno di Spagna chiede l'annullamento parziale della decisione della Commissione 23 aprile 1997, 97/333/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1993 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» [1].

2. Nella parte relativa al Regno di Spagna dell'allegato della decisione 97/333/CE risulta che spese pari a 16 765 516 175 ESP non sono state riconosciute dalla Commissione e non sono quindi rimborsate al governo spagnolo.

3. Il ricorso mira ad ottenere l'annullamento della decisione nei limiti in cui la Commissione ha proceduto alle seguenti rettifiche finanziarie:

— 518 290 080 ESP, relative a restituzioni all'esportazione di burro,

— 74 468 109 ESP, relative a restituzioni all'esportazione di carni bovine,

— 58 804 012 ESP, relative al regime di aiuto per operazioni di trasformazione d'agrumi.

I — Sulle restituzioni all'esportazione di burro

A — *La normativa comunitaria*

Il regolamento (CEE) n. 804/68

4. Il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, istituisce un'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari [2].

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 139, pag. 30.

2 — GU L 148, pag. 13.

5. Nella versione applicabile alla presente controversia [3], l'art. 17, n. 1, stabilisce che, nella misura necessaria per consentire l'esportazione dei prodotti contemplati da tale regolamento, tra cui il burro, sulla base dei prezzi di tali prodotti nel commercio internazionale, la differenza tra questi prezzi e i prezzi della Comunità può essere coperta da una restituzione all'esportazione.

Il regolamento (CEE) n. 729/70

6. Ai sensi dell'art. 1, n. 2, lett. a), del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune [4], la sezione «garanzia» del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (in prosieguo: il «FEAOG»), finanzia le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi.

7. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, di tale testo normativo, le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi sono finanziate dalla sezione «garanzia» del FEAOG quando sono concesse secondo le norme comunitarie, nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

3 — Art. 17, n. 1, del regolamento n. 804/68/CE, modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 22 dicembre 1987, n. 3904/87 (GU L 370, pag. 1).

4 — GU L 94, pag. 13.

8. Ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70:

«Gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, 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 di irregolarità o di negligenze.

(..)»

9. Come risulta dall'art. 8, n. 2, dello stesso regolamento, le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri non sono sopportate dalla Comunità.

Il regolamento (CEE) n. 565/80

10. L'art. 5, n. 1, del regolamento del Consiglio 4 marzo 1980, n. 565, relativo al pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli [5], precisa che: «A richiesta dell'interessato, viene pagato un importo pari alla restituzione all'esportazione non appena i prodotti o le merci siano sottoposti al regime di deposito doganale o di zona franca ai fini della loro esportazione entro un determinato termine».

Il regolamento (CEE) n. 3665/87

11. Il regolamento della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, fissa modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli [6].

12. L'art. 4, n. 1, di tale regolamento stabilisce che il pagamento della restituzione è subordinato alla presentazione della prova che i prodotti per i quali è stata accettata la dichiarazione di esportazione hanno, nel termine massimo di 60 giorni da tale accettazione, lasciato come tali il territorio doganale della Comunità.

5 — GU L 62, pag. 5.
6 — GU L 351, pag. 1.

13. L'art. 5, n. 1, primo e ultimo comma, dispone quanto segue:

«Il versamento della restituzione, sia essa differenziata o meno, è subordinato, oltre alla condizione che il prodotto abbia lasciato il territorio doganale della Comunità, alla condizione che esso – salvo deperimento durante il trasporto per un caso di forza maggiore – sia stato importato in un paese terzo ed eventualmente in un paese terzo determinato, entro 12 mesi dalla data di accettazione della dichiarazione d'esportazione:

a) allorché sussistano seri dubbi circa la destinazione effettiva del prodotto, o

b) allorché il prodotto possa essere reintrodotto nella Comunità, per effetto della differenza tra la restituzione applicabile al prodotto esportato e l'importo dei dazi all'importazione applicabili a un prodotto identico alla data di accettazione della dichiarazione d'esportazione.

(...)

Inoltre, i servizi competenti degli Stati membri possono esigere prove supplementari atte a dimostrare, in maniera giudicata soddisfacente dalle autorità competenti, che il prodotto è stato effettivamente immesso come tale sul mercato del paese terzo d'importazione».

14. Ai sensi dell'art. 13 del medesimo regolamento: «Non è concessa alcuna restituzione quando i prodotti non siano di qualità sana, leale e mercantile e, se tali prodotti sono destinati all'alimentazione umana, quando la loro utilizzazione a tal fine sia esclusa o considerevolmente ridotta a causa delle loro caratteristiche o del loro stato».

Il regolamento (CEE) n. 595/91

15. Il regolamento del Consiglio 4 marzo 1991, n. 595, riguarda le irregolarità e il recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché l'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore [7].

16. Nell'art. 5, n. 2, esso stabilisce che: «Qualora uno Stato membro ritenga che il recupero totale di una somma non possa essere effettuato o previsto, esso indica alla Commissione, nell'ambito di una comunicazione speciale, l'importo non recuperato e i motivi per cui tale somma è, a suo parere, a carico della Comunità o dello Stato membro».

17. Ai sensi dell'art. 6, n. 1, del medesimo regolamento:

«Qualora ritenga che siano state commesse irregolarità in uno o più Stati membri, la Commissione ne informa lo Stato membro o gli Stati membri interessati, che effettua/effettuano quanto prima un'indagine cui possono partecipare agenti della Commissione.

Ai fini del presente articolo si intendono per indagine tutti i controlli, le verifiche e le azioni eseguiti da agenti delle amministrazioni nazionali nell'esercizio delle loro funzioni al fine di accertare l'esistenza di un'irregolarità, ad eccezione delle azioni intraprese su richiesta o sotto il controllo diretto di un'autorità giudiziaria».

18. L'art. 6, n. 2, primo comma, precisa che: «Lo Stato membro comunica quanto prima alla Commissione le risultanze dell'indagine».

7 — GU L 67, pag. 11. Tale regolamento abroga il regolamento (CEE) del Consiglio 7 febbraio 1972, n. 283/72 (GU L 36, pag. 1).

B — *I fatti*

19. Il 21 gennaio 1992 la società Quesos Frias SA (in prosieguo: la «Quesos Frias») concludeva un contratto di vendita relativo a 1 550 tonnellate di burro con destinazione Kaliningrad (Russia), con l'impresa pubblica All-Union Association for Foreign Economic Affairs «Prodintorg» (in prosieguo: la «Prodintorg»), con sede sociale a Mosca.

20. Il prezzo di vendita, fissato dalle parti in un'appendice al contratto in data 8 maggio 1992, era di 1 959 USD per tonnellata, prezzo CIF [8] in un porto del Mar Baltico.

21. Il 28 maggio 1992 la Quesos Frias compilava tre documenti unici doganali presso l'ufficio doganale di Bilbao per l'esportazione del burro verso la Russia. Il prezzo totale indicato era di 3 036 450 USD.

22. Il 3 giugno e l'8 luglio 1992 la Quesos Frias depositava tre domande per l'anticipo di restituzioni all'esportazione presso l'ente competente, il Servicio Nacional de Productos Agrarios [9], corredate di una garanzia del 120% del loro importo e subordinate alla realizzazione dell'operazione di esportazione del burro verso un paese terzo.

23. Il Senpa, dopo verifica degli avalli forniti, ai sensi all'art. 5, n. 1, del regolamento n. 565/80, concedeva un anticipo di 431 909 672 ESP alla Quesos Frias.

24. Informata del fatto che la copertura dei rischi connessi alle operazioni d'esportazione verso la Russia non era più assicurata a motivo dell'instabilità politica di tale Stato e che essa non poteva più avvalersi della linea di credito corrispondente al finanziamento dell'operazione d'esportazione, tenuto conto degli inadempimenti dell'istituzione russa che effettuava la prestazione, la Quesos Frias si metteva alla ricerca di un nuovo compratore al di fuori del territorio comunitario per evitare la perdita della garanzia costituita per il pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione.

25. La Quesos Frias vendeva alla società Rossmarsh Ltd 500 tonnellate di burro immagazzinato nel deposito franco di Bilbao, con destinazione Alessandria (Egitto).

26. Il 24 novembre 1992, in seguito a trattative condotte parallelamente, la Quesos Frias concludeva un contratto di vendita con la società francese Union Commerciale pour l'Europe et l'Afrique, riguardante una partita di 1 050 tonnellate di burro, al prezzo di 1 185 USD per tonnellata, prezzo FOB [10] a Bilbao, per la sua commercializzazione in Algeria.

8 — Cost Insurance Freight: tale sigla indica che il prezzo di vendita comprende, oltre al prezzo della merce, quello del trasporto e dell'assicurazione.

9 — Servizio nazionale dei prodotti agricoli (in prosieguo: il «Senpa»).

10 — Free on board: tale sigla indica che il prezzo di vendita non comprende le spese di trasporto e di assicurazione.

27. L'esecuzione di tale contratto veniva trasferita alla società inglese Commagric UK [11], con sede sociale in Londra.

28. Il 21 dicembre 1992 le 1 550 tonnellate di burro venivano caricate, nel porto di Bilbao, sulla nave Maere, noleggiata dalla società di diritto francese Unishipping SARL, con sede sociale in Parigi.

29. Dopo aver lasciato Bilbao il 24 dicembre 1992, la Maere arrivava nel porto di Skikda (Algeria) il 29 dicembre 1992.

30. Lo scarico della merce veniva sospeso in seguito ad un controllo dell'ispezione veterinaria algerina, in quanto quest'ultima constatava la presenza di macchie su determinati imballaggi.

31. Il 3 febbraio 1993 la Quesos Frias e la Commagric concludevano una transazione in base alla quale veniva annullato il contratto di vendita. La vendita della partita di 500 tonnellate destinate all'Egitto veniva ugualmente annullata, a motivo dell'impossibilità di consegnare la merce entro i termini.

11 — In prosieguo: la «Commagric».

32. Il burro era poi trasportato con la nave Maere dal porto di Skikda verso il porto di Limassol (Cipro), dove arrivava il 22 febbraio 1993. Esso veniva immagazzinato nei depositi frigoriferi franchi di Limassol e di Larnaca.

33. Il 18 giugno 1993 la merce veniva caricata sulla nave Reefer Sea nel porto di Limassol per Kaliningrad, dopo la vendita delle 1 550 tonnellate di burro alla società svedese Handelshuset Redline AP, intermediaria per un'operazione d'esportazione verso la Russia, e il destinatario finale della merce era la Prodintorg.

34. Il 5 luglio 1993 il burro veniva scaricato a Kaliningrad e ivi sdoganato. Il prezzo delle 1 550 tonnellate vendute alla Prodintorg era fissato a 936 USD per tonnellata, prezzo CIF in un porto del Mar Baltico. La Quesos Frias percepiva per tale operazione un importo lordo di 200 864 500 ESP.

C — *Sul ricorso*

35. Il governo spagnolo ricorda che la Commissione si rifiuta di rimborsargli le somme versate come anticipo sulle restituzioni all'esportazione in quanto il burro

non sarebbe stato effettivamente esportato a causa della sua cattiva qualità.

36. A sostegno del suo ricorso esso osserva che le autorità competenti spagnole hanno considerato come ampiamente sufficiente la prova, fornita dall'esportatore, che il burro soddisfaceva i requisiti prescritti sia al momento in cui ha lasciato il territorio doganale che all'arrivo a destinazione per il consumo.

37. A suo giudizio, la qualità del burro in partenza dalla Spagna è dimostrata dai certificati veterinari, dai certificati dei servizi di sanità esterna e dal fatto che esso è stato conservato nei depositi frigoriferi del deposito franco di Bilbao, nonché in particolare dal certificato redatto dalla società di controllo e di verifica delle operazioni di commercio internazionale SGS Espanola de Control SA (in prosieguo: la «SGS»). Essa è del pari provata, all'arrivo della merce, dai certificati ufficiali delle autorità russe.

38. Il Regno di Spagna ritiene che per contro la Commissione non deduca nessuna prova che possa attestare la cattiva qualità del burro al momento del carico in Spagna.

39. La Commissione, da parte sua, ricorda che, in forza del regolamento n. 729/70, il finanziamento delle restituzioni all'esportazione è subordinato all'osservanza delle norme vigenti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

40. Essa precisa che, nel caso di rifiuto da parte sua di porre a carico del FEAOG determinate spese in quanto traggono origine da infrazioni alla normativa comunitaria imputabili ad uno Stato membro, spetta a quest'ultimo, secondo la giurisprudenza della Corte, dimostrare che sono soddisfatti i requisiti per ottenere il finanziamento negato.

41. La Commissione spiega che i seguenti fatti sono all'origine dei suoi dubbi:

— la cattiva qualità della merce, fin dal carico in Spagna, ne ha impedito lo scarico in Algeria;

— la merce venduta in definitiva in Russia non è la stessa merce che ha dato luogo al versamento anticipato delle restituzioni all'esportazione;

— il prezzo assai basso in definitiva stabilito è, inoltre, inferiore sia al prezzo minimo previsto dagli accordi interna-

zionali sia a quello inizialmente pattuito con l'ente compratore.

42. Essa sostiene che il pagamento delle restituzioni è subordinato alla prova che i prodotti per i quali è stata accettata la dichiarazione d'esportazione hanno lasciato come tali, nel termine massimo di 60 giorni da tale accettazione, il territorio doganale della Comunità. Aggiunge che tale pagamento presuppone anche che il prodotto sia stato importato ed immesso effettivamente come tale sul mercato del paese terzo d'importazione entro 12 mesi dalla data di accettazione della dichiarazione d'esportazione.

43. La Commissione precisa poi che, ai sensi dell'art. 13 del regolamento n. 3665/87, non è concessa alcuna restituzione quando i prodotti non siano di buona qualità commerciale e, se tali prodotti sono destinati all'alimentazione umana, quando la loro utilizzazione a tal fine sia esclusa o considerevolmente ridotta a causa delle loro caratteristiche o del loro stato.

44. Essa reputa che il Regno di Spagna non abbia adempiuto l'obbligo, impostogli dall'art. 8 del regolamento n. 729/70, di controllare le varie operazioni controverse e procedere al recupero delle restituzioni indebitamente percepite dal beneficiario. Spiega che il Regno di Spagna non ha fornito alcun elemento concreto e significativo che possa rimettere in discussione le conclusioni alle quali è giunta.

45. La Commissione aggiunge che le competenti autorità spagnole avrebbero dovuto procedere, sia al momento dell'esportazione che in seguito, a sua richiesta e quanto prima, alle indagini necessarie per la verifica delle presunte irregolarità.

46. Ricordo che la politica agricola comune ha lo scopo di attuare gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato CE e, in particolare, di stabilizzare i mercati nonché di assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola [12]. Per evitare, in particolare, che le fluttuazioni dei prezzi sul mercato mondiale si ripercuotano sui prezzi praticati all'interno della Comunità, è previsto il versamento di una restituzione all'esportazione di burro verso i paesi terzi che contribuisce a compensare la differenza tra i prezzi praticati all'esterno e all'interno della Comunità [13].

47. Come risulta dagli artt. 4, n. 1, e 5, n. 1, del regolamento n. 565/80, il pagamento delle restituzioni è subordinato alla prova che la merce ha lasciato come tale il territorio doganale della Comunità per essere importata in un paese terzo.

12 — Quarto 'considerando' del regolamento n. 804/68.

13 — Ibidem, sesto 'considerando', artt. 1, lett. c), e 17, n. 1.

48. Ai sensi dell'art. 13 del regolamento n. 3665/87, la restituzione all'esportazione può essere concessa solo se il burro era di buona qualità commerciale.

49. Per quanto riguarda, in particolare, gli obblighi incombenti agli Stati membri in materia di indagini e controlli, come risulta dall'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, quest'ultimi devono adottare, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per accertare se le operazioni del FEAOG siano reali e regolari e per prevenire e perseguire le irregolarità. Ai sensi del n. 2 del medesimo articolo, 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 [14].

50. Occorre aggiungere che, anche se le autorità nazionali restano libere di scegliere le misure che giudicano appropriate per la tutela degli interessi finanziari della Comunità, tale libertà non può in alcun caso pregiudicare la rapidità, la buona organizzazione ed il carattere completo dei controlli e delle indagini richiesti [15].

51. Prima di esaminare le molteplici circostanze che hanno segnato il percorso compiuto dalla merce controversa da Bilbao a Kaliningrad, occorre ricordare la costante giurisprudenza della Corte relativa ai principi sull'onere della prova nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune.

52. Secondo la Corte, «il FEAOG finanzia solo le restituzioni concesse e gli interventi effettuati "in conformità delle norme comunitarie", nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (...)» [16].

53. A tal proposito, la Corte ha dichiarato che «incombe alla Commissione l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (...) Di conseguenza, la Commissione è obbligata a giustificare la decisione con cui rileva la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli istituiti dallo Stato membro interessato (...)» [17]. Pertanto, quest'ultimo «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 e operativo. A meno che non si riesca a dimostrarne l'inesattezza, le constatazioni della Commissione costituiscono elementi che possono far sorgere fondati dubbi sull'istituzione di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo» [18].

14 — Sentenza 21 gennaio 1999, causa C-54/95, Germania/Commissione (Racc. pag. I-35, punto 94).

15 — Ibidem, punto 96.

16 — Sentenza 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. 1749, punto 11). V., più recentemente, per esempio, sentenza 1° ottobre 1998, causa C-242/96, Italia/Commissione (Racc. pag. I-5863, punto 58).

17 — Sentenza Italia/Commissione, già citata, punto 58.

18 — Ibidem, punto 59.

54. Nella fattispecie la Commissione sostiene che il burro venduto dalla Quesos Frias e caricato sulla nave Maere nel porto di Bilbao non soddisfaceva i requisiti di qualità stabiliti all'art. 13 del regolamento n. 3665/87 né al momento dell'esportazione né al suo arrivo a destinazione.

55. A proposito della qualità del burro alla partenza da Bilbao, occorre rilevare i seguenti elementi i quali, come indica la Commissione, lasciano ritenere che la merce, anche prima dell'esportazione, non soddisfacesse i criteri prescritti dalle norme pertinenti per l'assegnazione di una restituzione all'esportazione.

56. Dopo essere stato immagazzinato nel deposito franco di Bilbao il 28 maggio 1992, il burro, caricato sulla nave Maere, ha lasciato il porto di Bilbao il 24 dicembre 1992. Tra le due date sono state effettuate varie perizie o controlli le cui conclusioni si contraddicono.

57. Il 18 novembre 1992 una perizia sul burro è stata effettuata dall'Istituto della Sanità Carlos III del ministero della Sanità e del Consumo spagnolo, il quale ha certificato che il prodotto era atto al consumo umano [19].

58. Il 21 dicembre 1992, su richiesta della Commagric, la SGS ha redatto due certificati attestanti la conformità delle partite di burro con la normativa algerina relativa al controllo della conformità dei prodotti importati [20].

59. Il contenuto di tali controlli è tuttavia rimesso in discussione da vari elementi.

60. Il 17 dicembre 1992 i servizi veterinari spagnoli hanno rilasciato un certificato ufficiale attestante che il burro:

— soddisfa le norme di qualità richieste all'esportazione,

— è di sana qualità,

— ha meno di sei mesi,

— è idoneo al consumo.

19 — Allegato 2 del ricorso di annullamento.

20 — Allegato 5 del ricorso di annullamento.

61. Orbene, la Commissione osserva, a ragione, che, tenuto conto della data di immagazzinamento del burro — maggio 1992 —, la merce non poteva avere meno di sei mesi alla data del certificato. Tale constatazione riduce pertanto la forza probante del documento presentato dal governo spagnolo.

62. Con lettera 22 settembre 1993, la Commissione ha ricordato alle competenti autorità spagnole che «una semplice ispezione di routine avrebbe (...) consentito, fra l'altro, di rilevare sui cartoni date di fabbricazione di molto anteriori a sei mesi rispetto alla data del certificato» [21], sottolineando la carenza dei controlli dell'amministrazione spagnola.

63. Il protocollo d'accordo e di transazione del 3 febbraio 1993, redatto in contraddittorio poiché firmato dalla Commagric e dalla Quesos Frias, rivela inoltre che la Commagric aveva manifestato riserve in relazione alla qualità del burro al momento del carico della merce sulla nave Maere, a Bilbao [22]. Tali riserve, la cui esistenza non è contestata dal governo spagnolo, che le considera tuttavia un pretesto per l'annullamento dell'operazione, per motivi attinenti alle difficoltà di distribuzione del burro sul territorio algerino, giustificavano comunque l'avvio di un'indagine in merito allo stato preciso delle merce prima della partenza della Maere.

64. A tale punto delle operazioni d'esportazione, sembra che solo un pronto intervento delle autorità spagnole, reso possibile dalla loro rapida informazione circa gli indizi in grado di rivelare lo stato carente della merce, avrebbe consentito di tacitare tutte le incertezze su tale punto.

65. In ogni caso, i sospetti gravanti sullo stato della merce sono aumentati in modo rilevante per diversi motivi.

66. Dopo l'arrivo della Maere, il 29 dicembre 1992, a Skikda, l'ispettore veterinario algerino del posto frontiera ha formulato le seguenti osservazioni: «Presenza di macchie anormali (nere, rosse) e gusto irrancidito donde consegue un prodotto vietato allo scarico» [23].

67. Un verbale redatto in contraddittorio il 2 gennaio 1993 a bordo della nave e firmato da esperti rappresentanti l'armatore, il noleggiatore e il destinatario delle merci nonché dal comandante della nave rivela che è stato accertato che, nella stiva n. 1, alcuni cartoni, dopo l'apertura, contenevano del burro con macchie nerastre sulle parti visibili del panetto e che si

21 — Allegato 7 del controricorso.

22 — Allegato 9 del ricorso di annullamento, protocollo d'accordo e di transazione, pag. 2.

23 — Allegato 7 del controricorso.

sentiva un odore di rancido. In esito all'accertamento non è stata osservata nessuna infiltrazione d'acqua [24].

68. Infine, su richiesta della Commagric, è stata effettuata il 5 gennaio 1993 una perizia dall'Istituto scientifico d'igiene alimentare (in prosieguo: l'«ISHA») conclusasi con relazione 15 gennaio 1993 [25]. Secondo tale documento, sono stati effettuati due tipi d'esami: un esame visivo e organolettico, e analisi chimiche e microbiologiche.

69. Dall'esame visivo e organolettico risulta che la merce della nave emanava un odore di rancido (molto forte nella stiva n. 1, pronunciato nelle stive n. 2 e 3, molto leggero nella stiva n. 4), un gusto di rancido (stive n. 2 e 3) o leggermente ossidato (stiva n. 4) e macchie più o meno numerose e più o meno nere (numerose macchie, punti neri nella stiva n. 1, macchie leggermente nerastre e poco rilevanti nella stiva n. 3).

70. Le analisi chimiche rivelano indici d'acido e di perossidi elevati che spiegano il gusto di rancido nelle stive n. 2 e 4. Le analisi microbiologiche confermano la presenza di muffe in numero considerevole nella stiva n. 1, mentre le altre tre stive sono meno contaminate. Infine, è stata rilevata la presenza di germi di contaminazione e caseosi nella stiva n. 4.

71. La perizia conclude che la merce non è di buona qualità commerciale.

72. Il governo spagnolo contesta tali differenti elementi.

73. Esso sostiene che, durante il carico e dopo la partenza della nave Maere da Bilbao, la Commagric ha manifestato reticenze a proseguire l'operazione, dovute essenzialmente a difficoltà di distribuzione del burro in Algeria. L'instabilità politica di tale paese e le pressioni esercitate dal compratore algerino per impedire una distribuzione del burro indipendente dalle aziende pubbliche spiegherebbe l'opposizione delle autorità algerine allo scarico della merce.

74. Quanto al controllo del 2 gennaio 1993, il Regno di Spagna precisa che solo la stiva n. 1 è stata controllata, l'origine, le dimensioni e le caratteristiche delle macchie che apparivano su determinati cartoni non sono state precisate, è stato accertato che gli imballaggi erano in buono stato e non è stata rilevata alcuna traccia d'infiltrazione. Esso aggiunge che nessun rappresentante

24 — Allegato 14 del controricorso.
25 — Allegato 7 del controricorso.

della Quesos Frias ha potuto assistere all'ispezione dei servizi veterinari algerini e al controllo del 2 gennaio, benché un addetto di tale società fosse presente nel porto di Skikda.

75. Infine il governo spagnolo nega alla perizia dell'ISHA qualsiasi valore probante in quanto, da una parte, essa è stata effettuata su richiesta della Commagric per avvalersene come pretesto per l'annullamento dell'operazione d'esportazione verso l'Algeria e, d'altra parte, il procedimento in base al quale i prelievi e le analisi sono stati effettuati non è dettagliato o deve essere considerato non sufficientemente rigoroso.

76. Occorre esaminare ciascuno di tali punti.

77. Il governo spagnolo attribuisce le reticenze manifestate dalla Commagric all'instabilità politica del paese di destinazione e alle pressioni del compratore algerino, esse stesse imputabili al controllo statale del mercato in tale paese, senza fornire la minima prova delle sue affermazioni. Pertanto non esiste un fondato motivo di dubitare del valore del controllo operato dalle autorità del paese d'importazione.

78. Non vi è dubbio che il controllo del 2 gennaio 1993 sia stato parziale, nel senso che solo la stiva n. 1 è stata controllata e che la Quesos Frias non ha assistito al suo svolgimento. Tali elementi, manifestamente, ostano a che il verbale sia riconosciuto come prova irrefutabile della qualità difettosa di tutta la merce. Resta tuttavia che le constatazioni sono state effettuate dai rappresentanti di parti del contratto di trasporto i quali non avevano nessun interesse ad ammettere l'esistenza di un carico in cattivo stato.

79. In effetti occorre ricordare che due esperti rappresentavano uno l'armatore e l'altro il noleggiatore e che il comandante della nave era presente.

80. Tale circostanza è importante tanto più che, come risulta da una lettera dell'ufficio doganale spagnolo in data 17 settembre 1993 [26], la Quesos Frias asseriva che una piccola parte del carico aveva subito un'avaria durante il trasporto. Che la causa dell'avaria sia o meno determinata, i responsabili del trasporto potevano, quindi, avere un interesse reale a minimizzare i danni subiti dal burro. Inoltre, come risulta dalla lettera delle autorità doganali spagnole, la Quesos Frias ammetteva l'esistenza del deterioramento di una parte della merce, sicché la sola questione in discussione all'epoca si riferiva unicamente all'origine dei danni.

81. Poiché il deterioramento di una parte della merce era stato riconosciuto, restava da determinarne l'estensione, ciò che l'in-

26 — Allegato 8 del controricorso.

tervento di un'indagine su iniziativa delle autorità spagnole avrebbe anche consentito di realizzare.

82. Aggiungo che il momento in cui sopravviene l'avaria, prima o nel corso del trasporto, interessa poco se l'importazione non ha avuto luogo, in quanto il versamento di una restituzione è subordinato al fatto che la merce sia stata importata come tale in un paese terzo [27]. L'alterazione che sarebbe sopravvenuta nel corso del viaggio può quindi anche avere un'incidenza sul diritto dell'operatore economico a percepire una restituzione all'esportazione e non modifica per niente l'interesse della Comunità ad ottenere la realizzazione di controlli efficaci.

83. Il governo spagnolo imputa la realizzazione della perizia affidata all'ISHA alla volontà unilaterale della Commagric di recedere dal contratto con la Quesos Frias. Tuttavia non presenta nessun elemento di prova a sostegno di tale affermazione.

84. Quanto al contenuto della medesima perizia, le insufficienze accertate, sebbene reali in quanto non è fatto nessun cenno del procedimento utilizzato dall'ISHA per giungere alle sue conclusioni, pregiudicano nello stesso modo i certificati redatti dalla società privata SGS, alla quale fa riferimento il governo spagnolo per sostenere che la qualità del burro non è stata alterata.

27 — Art. 5, n. 1, primo e secondo comma, del regolamento n. 3665/87.

Tali due misure di controllo possono, pertanto, essere considerate solo come indizi, la cui forza probante, tutta relativa, dipende dalla presentazione di elementi complementari [28].

85. Come già visto le riserve manifestate dalla Commagric durante il carico del burro, il controllo delle autorità algerine, il verbale del 2 gennaio 1993, l'esistenza di un'avaria su una parte del carico costituivano tanti elementi di un complesso di indizi in grado, se non di fornire la prova formale dello stato di carenza della merce, almeno di far sorgere un fondato dubbio sulla sua qualità al momento dell'importazione nel territorio algerino.

86. A tali elementi direttamente connessi alla qualità del burro, occorre aggiungere i protocolli d'accordo firmati tra la Quesos Frias e la Commagric il 7 gennaio 1993 e il 3 febbraio 1993 [29]. In tali due accordi è stipulato che la Quesos Frias recuperava la proprietà della merce controversa e veniva posto fine alle controversie esistenti. Il protocollo del 7 gennaio prevedeva il versamento da parte della Quesos Frias di 100 000 USD alla Commagric. La somma è stata portata a 375 000 USD in quello del 3 febbraio, che si surroga al primo. Inoltre,

28 — Occorre ancora sottolineare che la Commissione ha affermato che la Quesos Frias, il cui rappresentante assisteva alla perizia, ne ha accettato i risultati (punto 23 della traduzione in francese del controricorso), senza essere smentita su tale punto dal governo spagnolo.

29 — Allegato 9 del ricorso di annullamento.

l'accordo del 3 febbraio annulla semplicemente il contratto di vendita iniziale.

87. Tali transazioni confermano la concretezza del dubbio relativo allo stato effettivo della merce controversa, in quanto attribuiscono al compratore il diritto di non adempiere l'esecuzione del contratto di vendita pur garantendogli un risarcimento sostanziale. In effetti è singolare, se la merce era di perfetta qualità, che la Quesos Frias abbia accettato di versare alla Commagric, come transazione, più di un quarto dell'importo nominale del prezzo di vendita che sarebbe in definitiva pagato dalla Prodintorg.

88. Il percorso effettuato in seguito dal burro controverso in direzione di Kaliningrad, via Limassol, è fonte di nuove incertezze circa la regolarità dell'operazione.

89. Certamente, diversi documenti versati agli atti stabiliscono che la qualità della merce era conforme alle norme in vigore e il burro idoneo al consumo umano durante il trasporto da Cipro verso la Russia.

90. Ciò risulta, in particolare, dai certificati veterinari redatti a Burgos (Spagna) il 4 maggio 1993 [30], dai «Bills of lading» redatti l'8 luglio 1993, dopo lo scarico della merce a Kaliningrad [31], dalla relazione di perizia dell'ufficio delle perizie commerciali della provincia di Kaliningrad della camera di commercio e dell'industria dell'URSS, in data 16 luglio 1993 [32], e dalla dichiarazione di carico del 3 gennaio 1994 [33].

91. Tuttavia, gli indizi già evocati che mettono in discussione la qualità del burro, di cui determinati documenti, già citati, avrebbero potuto attenuare la forza probante, sono invece avvalorati dalla perizia del 16 luglio 1993.

92. Come osservato dalla Commissione, il burro analizzato è presentato come prodotto nel mese di ottobre 1992, cioè circa cinque mesi dopo la data di immagazzinamento del burro controverso.

93. Detto elemento atto ad alimentare il dubbio circa l'identità della merce sbarcata in Russia con il carico imbarcato in Spagna, già sorto dalla contraddizione esistente tra gli esami effettuati dopo l'arrivo della merce a Cipro, unanimi nella loro valuta-

30 — Allegato 11 del ricorso di annullamento.

31 — Allegato 12 del ricorso di annullamento.

32 — Allegato 16 del ricorso di annullamento.

33 — Allegato 14 del ricorso di annullamento.

zione positiva dello stato del burro, e gli indizi che vanno in senso contrario, ricordati supra [34].

94. La Corte può certamente reputare che la data di produzione attribuita al burro controverso costituisca un semplice errore, o pregiudichi il valore di una delle prove versate al fascicolo senza la necessità di trarne delle conseguenze quanto alla soluzione della controversia.

95. Ma tale dato può anche assumere un senso diverso qualora, tra altri indizi e analogamente ad essi, contribuisca a far sorgere fondati sospetti circa la regolarità dell'operazione d'esportazione. All'ipotesi in base alla quale la merce controversa presentava uno stato di carenza sin dalla partenza dal territorio dello Stato membro o si è deteriorata nel corso del trasporto, la valutazione errata della data di produzione del burro aggiunge l'idea che tale situazione abbia potuto essere dissimulata da una manovra di sostituzione della merce controversa.

96. Non è necessario che la Corte, per pronunciarsi sul ricorso sottopostole, dimostri l'esistenza di tale sostituzione.

97. È sufficiente rilevare che un fondato dubbio circa lo stato sanitario della merce deriva dagli elementi di prova versati al fascicolo perché l'esigenza di un'indagine manifestata dalla Commissione sia giustificata e la mancanza di diligenza da parte dello Stato membro in causa sia tale da esporlo al rischio di rettifiche finanziarie al momento della liquidazione dei conti FEAOG.

98. È, del resto, l'analisi effettuata dall'organo di conciliazione nella relazione finale dell'11 dicembre 1996 [35].

99. L'organo di conciliazione osserva infatti che «l'interpretazione dei fatti da parte dell'esportatore suscita più interrogativi di quella dedotta dalla Commissione, ma la probabilità non è una base sufficiente per ammettere la veridicità di un'affermazione specifica a carico delle autorità responsabili di uno Stato membro» [36]. Esso aggiunge che «le autorità spagnole avrebbero dovuto prendere in modo più serio il loro obbligo di avviare un'indagine ai sensi dell'art. 6 del [regolamento n. 595/91], come richiesto dalla Commissione, invece di fidarsi della documentazione fornita dall'esportatore» [37].

100. Con lettera 17 marzo 1993 il direttore del FEAOG ha avvertito l'autorità competente spagnola circa la qualità del burro

34 — V., paragrafo 85 delle conclusioni in esame.

35 — Allegato 13 del controricorso.

36 — Ibidem, punto 11.

37 — Ibidem, punto 12.

caricato sulla nave Maere e chiesto la sospensione provvisoria dello svincolo della garanzia o del pagamento delle restituzioni [38].

101. Con lettera 28 ottobre 1993 ha chiesto all'amministrazione spagnola di avviare i procedimenti amministrativi o giudiziari per il recupero delle restituzioni indebitamente ottenute dall'esportatore [39].

102. La Commissione è stata informata della decisione delle autorità spagnole di assegnare definitivamente la restituzione all'importazione al suo beneficiario con lettera 10 gennaio 1995, dato che «l'abbondante documentazione fornita dalla società in questione attesta la validità del prodotto e la sua perfetta conformità alle norme di qualità in vigore nel mondo occidentale(...)» [40].

103. Come ha osservato l'organo di conciliazione, gli elementi di prova forniti dall'amministrazione spagnola sono quindi, sostanzialmente, fondati sui documenti trasmessi dall'esportatore e non risultano affatto da indagini eseguite dalle autorità nazionali competenti.

104. Tale mancanza di diligenza è confermata dallo stesso governo spagnolo, il quale dichiara «che le giustificazioni fornite dall'esportatore e allegate alla domanda erano talmente pertinenti che non sembra necessario fare altro, a meno che non si voglia confutare l'affidabilità di documenti rilasciati da determinati enti pubblici e privati, nazionali e stranieri» [41].

105. Ho già sottolineato la discutibilità delle giustificazioni di cui trattasi, una volta confrontate ad altri elementi di prova.

106. Agli elementi già menzionati, occorre aggiungere l'indizio rilevato dalla Commissione riguardante il livello del prezzo in definitiva praticato.

107. Il governo e la Commissione sono concordi sul fatto che il prezzo del burro fissato l'8 maggio 1992 dalla Quesos Frias e dalla Prodintorg era di 1 959 USD per tonnellata, al tasso di cambio di 104 o 105 ESP/USD, risultandone un prezzo totale di circa 3 036 450 USD, ossia 317 790 700 ESP.

108. Orbene, il prezzo di vendita della merce è stato definitivamente stabilito a

38 — Allegato 1 del controricorso.
39 — Allegato 10 del controricorso.
40 — Allegato 11 del controricorso.

41 — Prima parte, punto 2, secondo comma, della traduzione in francese della replica.

936 USD per tonnellata, al tasso di cambio di 138 ESP/USD, cioè un prezzo di 1 450 808 USD, ossia 200 864 500 ESP. Da tale importo deve, inoltre, essere detratta la somma di 375 000 USD pagata alla Commagric. Il totale percepito dalla Quesos Frias sarebbe, pertanto, di 149 134 500 ESP.

109. Di conseguenza, ne risulta che il prezzo di vendita del burro è stato sostanzialmente ridotto, da maggio 1992 a luglio 1993, tra i medesimi contraenti poiché, malgrado l'operazione d'esportazione verso l'Algeria, che in definitiva è fallita, la Prodintorg si è trovata ad essere il destinatario finale della merce. Il ribasso del prezzo di vendita non può unicamente spiegarsi con l'andamento del tasso di cambio, in quanto l'incremento del valore del dollaro non è sufficiente a compensare il livello del prezzo definitivo.

110. Posso solo interrogarmi circa i motivi di un ribasso così rilevante e deplorare che nessuna indagine abbia potuto informare la Commissione sulla vera qualità del burro al momento dell'esportazione, che consentisse così di respingere l'ipotesi di un deterioramento dello stato della merce in partenza dalla Spagna o sul tragitto verso l'Algeria e ridurre così i sospetti di una sostituzione della merce tra l'Algeria e la Russia.

111. Tenuto conto di quanto precede, considero pertanto che, non facendo ricorso alle misure adeguate atte a chiarire le circostanze nelle quali il carico di burro imbarcato a Bilbao in direzione di Skikda poi di Kaliningrad, via Limassol, è stato esportato verso un paese terzo, per giustificare il pagamento della restituzione all'esportazione controversa la cui regolarità era contestata dalla Commissione sulla base di indizi fondati e concordanti, le autorità spagnole non hanno adempiuto gli obblighi previsti dall'art. 8 del regolamento n. 729/70.

112. Occorre osservare, ad abudantiam e a titolo indicativo, per rispondere al Regno di Spagna che si interrogava circa il contenuto dell'indagine chiesta dalla Commissione, che poteva essere particolarmente utile procedere o far procedere all'audizione e, se del caso, al confronto di un determinato numero di partecipanti alle diverse fasi dell'operazione d'esportazione o persino di controlli della merce.

113. Per quanto riguarda le persone che non risiedono nel territorio spagnolo, si sarebbe potuto prevedere il ricorso ai procedimenti amministrativi o giudiziari del diritto nazionale che consentissero di delegare all'autorità competente di procedere a tali audizioni.

114. Le informazioni supplementari eventualmente raccolte sarebbero state tali da

consentire alla Commissione o al governo spagnolo di giustificare le loro rispettive posizioni. In mancanza di nuovi dati non si sarebbe potuto contestare a quest'ultimo di non aver assolto in parte i suoi obblighi legali.

II — Sulle restituzioni all'esportazione delle carni bovine

A — *La normativa comunitaria*

Il regolamento (CEE) n. 805/68

115. Il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, istituisce un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine [42].

116. L'art. 18, n. 1, prevede che, nella misura necessaria per consentire l'esportazione dei prodotti disciplinati da tale regolamento in base ai corsi o ai prezzi di tali prodotti praticati sul mercato mondiale, la differenza tra questi corsi o prezzi e i prezzi nella Comunità può essere coperta da una restituzione all'esportazione.

Il regolamento (CEE) n. 2721/81

117. L'art. 1 del regolamento della Commissione 17 settembre 1981, n. 2721, relativo alla fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione nel settore delle carni bovine [43], precisa che le restituzioni all'esportazione previste dall'art. 18 del regolamento n. 805/68 sono fissate in anticipo, su richiesta degli interessati, per tutti i prodotti di tale settore per i quali sono fissate tali restituzioni.

Il regolamento (CEE) n. 2913/92

118. In forza dell'art. 68, lett. b), del regolamento del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce il codice doganale comunitario [44]: «Per controllare le dichiarazioni da essa accettate, l'autorità doganale può procedere (...) alla visita delle merci e, ove occorra, ad un prelievo di campioni per analisi o per un controllo approfondito».

119. Ai sensi dell'art. 70, n. 1, del codice doganale comunitario: «Se la visita riguarda solo una parte delle merci oggetto

42 — GU L 148, pag. 24.

43 — GU L 265, pag. 17.

44 — GU L 302, pag. 1, in prosieguo il «codice doganale comunitario».

di una medesima dichiarazione i suoi risultati valgono per tutte le merci comprese in tale dichiarazione».

120. Risulta dalle disposizioni dell'art. 71, n. 2, del codice doganale comunitario che, quando non si proceda alla verifica della dichiarazione doganale, l'applicazione delle disposizioni che disciplinano il regime doganale a cui sono sottoposte le merci viene effettuata in base alle indicazioni figuranti nella dichiarazione.

121. Ai sensi dell'art. 78, n. 3, del codice doganale comunitario: «Quando dalla revisione della dichiarazione o dai controlli *a posteriori* risulti che le disposizioni che disciplinano il regime doganale considerato sono state applicate in base ad elementi inesatti o incompleti, l'autorità doganale, nel rispetto delle norme in vigore e tenendo conto dei nuovi elementi di cui essa dispone, adotta i provvedimenti necessari per regolarizzare la situazione».

B — *I fatti*

122. La seconda rettifica finanziaria applicata dalla Commissione riguarda due operazioni d'esportazione di carni bovine, una con destinazione la Costa d'Avorio, l'altra il Benin.

L'esportazione di carni bovine verso la Costa d'Avorio

123. La società Rubiato Paredes SA (denominata l'«esportatore»), all'origine di tale operazione d'esportazione, riceveva in pagamento 20 701 950 ESP come anticipo sulla restituzione all'esportazione di 75 548 kg di carne.

124. Tale pagamento era fondato sulla dichiarazione doganale dell'esportatore la quale menzionava che la carne esportata era carne disossata. I funzionari doganali non esaminavano la merce e accettavano le informazioni riportate nella dichiarazione.

125. Un controllo a posteriori rivelava che una parte delle merce non corrispondeva a quanto dichiarato. L'autorità doganale accertava la presenza di 700 kg di frattaglie mentre la dichiarazione menzionava carne disossata.

126. La Commissione chiedeva un'indagine al dipartimento doganale spagnolo.

L'esportatore modificava la dichiarazione e doveva rimborsare la parte della restituzione all'esportazione corrispondente alla percentuale della merce irregolarmente dichiarata, maggiorata del 15%.

127. Tuttavia, la merce non poteva più costituire oggetto di un'indagine.

128. La Commissione informava allora le autorità spagnole che la partita esportata era omogenea quanto alla sua composizione, ma queste ultime, ritenendo che non fosse provato che la parte della merce non controllata era composta di frattaglie, rifiutavano di procedere al recupero integrale della restituzione all'esportazione.

129. La Commissione operava quindi una rettifica finanziaria nei confronti del Regno di Spagna pari all'importo totale della restituzione versata all'esportatore, maggiorato del 15%.

L'esportazione di carni bovine verso il Benin

130. La seconda operazione commerciale riguarda l'esportazione di carni bovine da parte della società Avicolas El Chico SA (denominata l'«esportatore») verso il Benin. Una restituzione all'esportazione è stata versata a tale titolo.

131. In seguito a informazioni comunicate dal FEAOG, l'autorità doganale spagnola effettuava un sopralluogo presso l'esportatore dove accertava che la merce dichiarata come «carne di manzo disossata e congelata, pezzi disossati, ogni pezzo imballato individualmente, codice 0202 30 90 400» si componeva, in realtà, di collo di bovino senza osso e congelato, in pezzi di circa un chilogrammo, non imballato individualmente.

132. Il Senpa sospendeva immediatamente le domande di restituzione di tale impresa.

133. Quest'ultima era invitata a rimborsare la somma di 11 162 098 ESP.

134. La Commissione reputava tuttavia che né l'esportatore né le autorità spagnole fossero in grado di garantire che tutta la merce esportata non fosse nel medesimo stato della parte controllata. Riteneva,

pertanto, necessario esigere dall'esportatore il rimborso integrale della restituzione versata.

135. L'amministrazione spagnola non procedeva al recupero dell'aiuto, e ciò induceva la Commissione ad operare una rettifica finanziaria.

C — *Sul ricorso*

L'esportazione di carni bovine verso la Costa d'Avorio

136. Il governo spagnolo si basa sulle disposizioni dell'art. 71, n. 2, del codice doganale comunitario, per sostenere che, in mancanza di verifica della dichiarazione doganale, il contenuto di quest'ultima deve essere considerato esatto fino a prova contraria. Esso osserva che tale prova può risultare da un controllo a posteriori in grado di fornire gli elementi di prova incontestabili atti a confutare la presunzione d'esattezza delle informazioni contenute nella dichiarazione.

137. Nella fattispecie, il Regno di Spagna ritiene che la verifica a posteriori effettuata dai servizi d'ispezione spagnola abbia consentito di stabilire che solo una parte della merce non corrispondeva a ciò che era stato dichiarato, sicché non esisteva una base legale sufficiente per esigere il rimborso integrale della restituzione.

138. Esso aggiunge che la Commissione non può proporre, come essa fa, che l'esportatore sia indirettamente sanzionato con la perdita integrale del sussidio, perché non ha detto la verità in una parte sola della dichiarazione, in mancanza di una disposizione legale che adotti una sanzione del genere in modo esplicito.

139. La Commissione considera che la presunzione d'esattezza prevista dall'art. 71, n. 2, del codice doganale comunitario, è stata confutata dal medesimo esportatore, che, in seguito all'indagine avviata su richiesta della Commissione, è stato costretto a modificare la dichiarazione. La Commissione ritiene che, dal momento che una parte della merce esportata non era conforme a tale documento, spettasse all'esportatore fornire gli elementi atti a stabilire la conformità del resto della merce e all'amministrazione spagnola procedere alle indagini necessarie.

140. Essa sostiene, inoltre, che, in forza dell'art. 70, n. 1, del codice doganale comunitario, se la dichiarazione si rivela inesatta al termine di una visita parziale della merce, spetti all'esportatore provare

che gli accertamenti effettuati non devono essere estesi a tutte le merci contemplate dalla dichiarazione.

141. Infine aggiunge che le irregolarità rilevate sono la conseguenza della mancanza di misure di controllo appropriate per prevenire la frode nonché dell'assenza della diligenza necessaria alla realizzazione dell'indagine sulle irregolarità denunciate dai suoi servizi.

142. Il Regno di Spagna replica che tutta la merce esportata è stata controllata e che solo una parte di quest'ultima non corrispondeva alla dichiarazione, sicché la Commissione non può pretendere che le irregolarità rilevate riguardino tutte le merci. Esso aggiunge che l'inversione dell'onere della prova auspicata dalla Commissione non risulta da nessun testo normativo.

143. Il governo spagnolo precisa di aver adempiuto l'obbligo di diligenza al quale era tenuto verificando immediatamente quale parte della merce dichiarata non corrispondeva alla dichiarazione.

144. Come ha ricordato recentemente la Corte, tenuto conto della ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri nell'ambito della politica agricola comune, gli elementi comunicati agli Stati membri dalla Commissione che sono atti a far nascere fondati dubbi di frode alla normativa comunitaria richiedono da parte di quest'ultimi ispezioni e controlli [45].

145. Farò di nuovo riferimento alle disposizioni dell'art. 8, del regolamento n. 729/70, relative agli obblighi a carico degli Stati membri in materia di indagini e controlli della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG, alle conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli enti degli Stati membri nonché alla giurisprudenza della Corte in tale ambito [46].

146. Con lettera 6 aprile 1993, il direttore del FEAOG ha informato il dipartimento spagnolo delle dogane che « le merci spedite nel 1992 in Costa d'Avorio erano costituite per il 50% da guance di manzi (in quanto le frattaglie non conferivano il diritto alla riscossione di restituzioni) ». Gli è stato chiesto di procedere ad un'indagine [47].

147. Elementi precisi atti a far sorgere fondati sospetti sulla natura delle merci

45 — V., per esempio, sentenze 1° ottobre 1998, causa C-209/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-5655, punto 40); causa C-232/96, Francia/Commissione (Racc. pag. I-5699, punto 42); causa C-233/96, Danimarca/Commissione (Racc. pag. I-5759, punto 43), e causa C-238/96, Irlanda/Commissione (Racc. pag. I-5801, punto 86).

46 — Punti 49 e 50 delle conclusioni in esame.

47 — Allegato 15 del controricorso.

esportate in Costa d'Avorio dalla Rubiato Paredes e che giustificavano provvedimenti d'indagine sono stati quindi trasmessi alle autorità spagnole.

148. Scambi di corrispondenza hanno avuto luogo tra le due amministrazioni, nazionale e comunitaria, o in seno all'amministrazione spagnola, di cui taluni sono versati agli atti.

149. Con lettera 6 luglio 1993 le autorità spagnole spiegano così che l'esportatore aveva riconosciuto che, a causa di un errore materiale, 28 casse di frattaglie dal peso totale di 700 kg e che non davano diritto a restituzione erano state inviate al momento della spedizione dei 75 548 kg di carne bovina [48].

150. Tale informazione è stata confermata da un'altra lettera del dipartimento doganale spagnolo, in data 1° ottobre 1993, la quale riferisce che, secondo l'esportatore, il resto della merce corrispondeva al codice 0202 30 90 400, che conferisce il diritto a restituzione. Le autorità spagnole hanno aggiunto che le indagini proseguivano per determinare la natura esatta della carne esportata. In tale lettera le autorità spagnole hanno proceduto in via preliminare ad una breve descrizione della società Rubiato Paredes e della sua attività e sottolineato le difficoltà esistenti nel determinare a posteriori la vera natura della carne esportata attraverso la documentazione esistente. Esse hanno concluso precisando che l'indagine proseguiva [49].

151. Nessun altro documento è stato presentato dal Regno di Spagna.

152. Come risulta da tali elementi il governo spagnolo si limita a riferire le dichiarazioni dell'esportatore con le quali quest'ultimo riconosce che una parte dei prodotti esportati non corrispondeva alla dichiarazione doganale, senza fornire precisioni sulla natura del resto della merce né prove circa la concretezza e la natura delle misure adottate per determinarla.

153. La Commissione ha, del resto, segnalato che l'indagine delle autorità spagnole è incompleta in quanto ha riguardato solo i documenti di acquisto e vendita del produttore.

154. A tal proposito, occorre osservare che il governo spagnolo dichiara: «Le autorità spagnole non hanno potuto provare che il resto della merce era costituito ugualmente di frattaglie, per cui esse non hanno avuto alcun motivo di esigere il rimborso integrale dell'aiuto(...)» [50], e indica: «La visita di tutta la merce esportata è stata effettuata

48 — Ibidem.

49 — Ibidem.

50 — Pag. 36, n. 2, del ricorso di annullamento.

secondo la normativa doganale» [51], senza produrre la minima prova della realizzazione di un controllo più approfondito della merce controversa a sostegno di tale affermazione.

155. Di conseguenza ritengo che il Regno di Spagna non abbia dimostrato aver proceduto a controlli e indagini completi e sufficientemente approfonditi per giustificare che la restituzione concessa sia posta a carico della Comunità.

L'esportazione di carni bovine verso il Benin

156. Il Regno di Spagna si riferisce esplicitamente alle osservazioni presentate nella precedente causa d'esportazione di carni bovine.

157. Esso aggiunge che le irregolarità risultano solo da un controllo di documenti e pertanto non è ammissibile che la Commissione si avvalga della verifica compiuta dalle autorità spagnole per provare che una parte della dichiarazione doganale non era regolare pur non considerando il contenuto di tale verifica che accerta l'assenza di elementi atti a dimostrare la non conformità della dichiarazione.

51 — Pag. 10, punto 12, n. 2, della replica.

158. Il governo spagnolo ritiene quindi che non esista una base legale che giustifichi la domanda di rimborso integrale dell'aiuto percepito e che avesse il diritto di esigere il rimborso solo per l'aiuto corrispondente alla parte della dichiarazione riconosciuta errata.

159. La Commissione giustifica la rettifica finanziaria applicata al Regno di Spagna con gli stessi motivi di quelli, relativi all'insufficienza delle misure d'indagine e controllo dell'amministrazione spagnola, che sono stati presentati nella causa precedente. Essa osserva che, in seguito alla comunicazione del FEAOG di determinate irregolarità e degli accertamenti dei servizi d'ispezione spagnoli su una parte della merce, né l'esportatore né le autorità doganali spagnole erano in grado di garantire che il resto delle merci esportate non fossero nel medesimo stato.

160. Il governo spagnolo sostiene che i servizi d'ispezione non solo hanno confermato che il codice dichiarato non corrispondeva ad una parte delle merci esportate, ma hanno cercato quale fosse il codice appropriato, il che li ha condotti, constatando che l'aiuto dovuto era inferiore, a limitare la domanda di rimborso al versamento della riscossione in eccesso. Esso aggiunge che la normativa comunitaria non prevede affatto il diritto per uno Stato membro di sanzionare un operatore economico privandolo dell'integralità dell'aiuto.

161. Con lettera 6 aprile 1993, già citata, il direttore del FEAOG ha chiesto alle autorità doganali spagnole l'avvio di un'indagine sulle operazioni d'esportazione di carne verso il Benin. Talune fotografie allegate alla lettera rivelano che le merci non erano imballate individualmente al contrario di quanto menzionato nella dichiarazione.

162. Per i motivi summenzionati [52], spettava alle autorità spagnole procedere quanto prima a indagini approfondite.

163. Come risulta da due lettere, già citate, del dipartimento doganale spagnolo, datate 6 luglio e 1° ottobre 1993, le indagini effettuate hanno consentito di rilevare che l'esportatore non era in grado di presentare i contratti di vendita o i buoni d'ordine dei clienti, poiché gli ordini venivano fatti per telefono, né la giustificazione dei codici attribuiti alla merce esportata verso diversi paesi dell'Africa. Gli accertamenti effettuati presso i fornitori dell'esportatore rivelano che la maggior parte della merce esportata non è composta da pezzi di carne disossata imballati individualmente. Infine, viene precisato che le operazioni d'indagine dovevano proseguire.

164. Nessun altro documento è stato presentato dal Regno di Spagna.

52 — V. i paragrafi 49, 50 e 144 delle conclusioni in esame.

165. I motivi, già illustrati a proposito dell'operazione d'esportazione verso la Costa d'Avorio, con i quali ho proposto alla Corte di dichiarare che le misure di controllo e d'indagine realizzate dal governo spagnolo non sono conformi ai requisiti dell'art. 8, del regolamento n. 729/70, valgono per i fatti contestati al Regno di Spagna circa le esportazioni della società Avicolas El Chico.

166. Contrariamente a quanto sostiene il governo spagnolo, non intendo suddividere le constatazioni effettuate dalle autorità spagnole per tener conto solo della parte riguardante le irregolarità commesse dall'esportatore. La mia linea consiste nel dimostrare l'insufficienza dei controlli realizzati.

167. Gli accertamenti effettuati dall'ispezione spagnola mettono in luce l'incapacità dell'esportatore di provare la conformità delle operazioni d'esportazione con la normativa comunitaria ma, allorquando è stato dimostrato che una parte della merce esportata non era conforme alla dichiarazione doganale, le autorità spagnole non hanno provato di aver cercato di determinare il contenuto preciso del resto della merce.

168. Orbene, l'inerzia così manifestata dal governo spagnolo non è fondata sulla presentazione di alcun elemento di prova atto a dimostrare sia la conformità con la normativa comunitaria dell'operazione

controversa, sia la completezza e diligenza delle indagini da esso eseguite, ai sensi dell'art. 8, del regolamento n. 729/70, il che giustifica l'applicazione della rettifica finanziaria decisa dalla Commissione a carico del Regno di Spagna.

III — Sugli aiuti alla trasformazione di agrumi

A — *La normativa comunitaria*

Il regolamento (CEE) n. 2601/69

169. Il regolamento del Consiglio 18 dicembre 1969, n. 2601, come modificato, in particolare, dal regolamento (CEE) n. 2483/75 [53] e dal regolamento (CEE) n. 1123/89 [54], prevede misure speciali per favorire il ricorso alla trasformazione per i mandarini, i mandarini satsuma, le clementine e talune varietà d'arance [55].

170. Tale regolamento ha istituito un regime di compensazioni finanziarie destinate a favorire la trasformazione di alcune varietà d'arance nel quadro di contratti che garantiscano, a un prezzo minimo d'acquisto per il produttore, il regolare approvvigionamento delle industrie di trasformazione [56].

171. L'art. 1 del regolamento n. 2601/69 prevede che le azioni intraprese nel quadro delle norme di cui all'art. 2 e intese ad assicurare ai mandarini, ai mandarini satsuma, alle clementine e alle arance un'utilizzazione più conforme alle loro caratteristiche, grazie ad un maggiore ricorso alla trasformazione in succo, beneficiano del contributo del FEAOG, sezione «garanzia», alle condizioni e secondo le modalità di cui all'art. 3.

172. L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 2601/69 dispone quanto segue:

«Le azioni di cui all'articolo 1 devono essere basate su contratti che vincolino produttori e trasformatori comunitari. Questi contratti, che sono sottoscritti prima dell'inizio di ciascuna campagna, devono precisare i quantitativi cui si riferiscono, lo scaglionamento delle consegne ai trasformatori ed il prezzo da pagare ai produttori. Subito dopo la loro conclusione, i contratti sono trasmessi alle autorità competenti degli Stati membri interessati, che sono incaricate di effettuare i controlli qualitativi e quantitativi delle consegne ai trasformatori».

53 — Regolamento del Consiglio 29 settembre 1975 (GU L 254, pag. 5).

54 — Regolamento del Consiglio 27 aprile 1989, che modifica il regolamento n. 2601/69 per quanto concerne il regime di aiuto alla trasformazione e che modifica le norme di applicazione dei limiti d'intervento per determinati agrumi (GU L 118, pag. 25).

55 — GU L 324, pag. 21.

56 — Secondo 'considerando' del regolamento n. 2601/69.

173. Come risulta dall'art. 2, n. 2, per le consegne effettuate in esecuzione di tali contratti, è fissato, prima dell'inizio di ogni campagna di commercializzazione, un prezzo minimo che i trasformatori devono pagare ai produttori.

174. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, primo e ultimo comma, del regolamento n. 2601/69:

«Gli Stati membri concedono una compensazione finanziaria ai trasformatori che hanno concluso contratti conformemente all'articolo 2.

(...)

L'importo della compensazione finanziaria è fissato prima dell'inizio di ciascuna campagna di commercializzazione(...)».

175. I regolamenti n. 2601/69 e n. 1123/89 sono stati abrogati a decorrere dal 12 novembre 1993 [57].

57 — Artt. 13 e 14 del regolamento (CEE) del Consiglio 8 novembre 1993, n. 3119, che istituisce misure speciali per incentivare la trasformazione di taluni agrumi (GU L 279, pag. 17).

B — *I fatti*

176. La terza rettifica finanziaria applicata al Regno di Spagna verte su contratti di trasformazione d'agrumi.

177. All'inizio del 1994, ispettori del FEAOG realizzavano un controllo delle compensazioni finanziarie, destinate a incentivare la trasformazione d'agrumi, che erano state versate in anticipo dall'amministrazione spagnola.

178. In esito al sopralluogo presso l'impresa di trasformazione Vital Schneider (in prosieguo: il «trasformatore»), gli ispettori accertavano che 78 contratti stipulati con i produttori d'agrumi erano stati postdatati di diversi giorni.

179. Poiché la data del 9 febbraio 1993 era stata sostituita con quella del 13 febbraio 1993, l'operazione economica prevista era soggetta al prezzo minimo applicabile a quest'ultima data, il quale era inferiore rispetto al prezzo stabilito in precedenza.

180. Il prezzo menzionato nei contratti controversi, che non era stato modificato, era di 1 985 ESP/100 kg.

181. Prima del 12 febbraio 1993, il prezzo minimo che doveva essere pagato ai produttori per ottenere una compensazione finanziaria era di 12,84 ECU/100 kg ossia 2 023,62 ESP [58].

182. Da tale data il prezzo minimo veniva riportato a 12,56 ECU/100 kg ossia 1 979,49 ESP [59].

183. Con lettera 18 luglio 1994 la Commissione informava le autorità spagnole del sospetto di frode.

184. Dopo istruzione del fascicolo, l'amministrazione spagnola riteneva che i fatti rilevati non giustificassero il rimborso degli aiuti versati. Nonostante i chiarimenti forniti, la Commissione applicava una rettifica finanziaria relativa alla totalità dell'aiuto ricevuto dal beneficiario per i 78 contratti la cui data era stata modificata.

58 — Art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione 19 gennaio 1993, n. 87, recante deroga ai regolamenti (CEE) n. 1423/92 e (CEE) n. 3115/92 in ordine ai prezzi minimi di acquisto applicabili in Spagna fino al termine della campagna 1992/1993 per i limoni e le arance consegnati all'industria nonché alle compensazioni finanziarie concesse dopo la loro trasformazione (GU L 12, pag. 15).

59 — Art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione 8 febbraio 1993, n. 278, recante deroga al regolamento (CEE) n. 3115/92 che fissa, per la campagna 1992/1993, il prezzo minimo di acquisto delle arance consegnate alla trasformazione e l'importo della compensazione finanziaria dopo la loro trasformazione, nonché al regolamento (CEE) n. 1562/85 per quanto riguarda le informazioni da comunicare alla Commissione (GU L 33, pag. 8).

C — *Sul ricorso*

185. Il Regno di Spagna sostiene che il trasformatore soddisfaceva i requisiti stabiliti per fruire della compensazione finanziaria. A suo parere la normativa comunitaria imponeva due condizioni, nella fattispecie soddisfatte: il prezzo fissato dal contratto di vendita tra i produttori ed il trasformatore doveva essere pari o superiore al prezzo minimo in vigore durante la campagna interessata; i frutti che costituiscono oggetto del contratto dovevano essere effettivamente trasformati in succo di frutta.

186. Esso ritiene che siano le parti a decidere in modo autonomo la data alla quale concludere un accordo definitivo. Osserva che non può essere loro contestato di avere determinato la data dei contratti sulla scorta dei requisiti legali d'assegnazione di un aiuto comunitario, dal momento che tale data non è successiva all'esecuzione dei contratti e non mira a raggiungere un risultato in contrasto con l'ordinamento giuridico.

187. Il governo spagnolo contesta la tesi della Commissione secondo la quale il trasformatore avrebbe modificato la data del contratto per raggiungere il prezzo minimo in vigore pur fruendo dell'aiuto previsto alla data iniziale della firma dei contratti, il cui importo era più alto. Esso sostiene che, al contrario, il trasformatore ha ricevuto l'aiuto, di importo inferiore, corrispondente ai contratti conclusi dopo il 12 febbraio.

188. A sostegno della sua decisione la Commissione afferma che il cambiamento di data di un contratto, effettuato per ottenere un vantaggio derivante dalla modifica del prezzo in un regolamento comunitario adottato dopo la sua conclusione, non può costituire oggetto di un finanziamento comunitario.

189. Essa ritiene che tale modifica costituisca una frode poiché consente ad un operatore economico di fruire di un aiuto al quale non avrebbe avuto diritto alla data inizialmente fissata, essendo allora il prezzo contrattuale inferiore al prezzo minimo in vigore. A suo parere tale procedimento provoca un danno alla Comunità se il trasformatore cerca di ottenere compensazioni finanziarie in modo illecito.

190. Sottolineando che esso ricorre ad un'interpretazione teleologica della normativa da applicarsi, il Regno di Spagna considera che la finalità del regolamento n. 2601/69, nel consentire lo smercio delle arance prodotte nella Comunità, favorisce di conseguenza l'incremento della domanda di arance aiutando finanziariamente i trasformatori a condizione che paghino un prezzo minimo ragionevole. Seguire l'iter logico della Commissione significherebbe, a suo parere, concedere l'aiuto allorché i contratti soddisfano per caso i requisiti fissati e non quando l'operatore ha responsabilmente voluto ottenerlo.

191. Il Regno di Spagna ritiene legittimo che il trasformatore adegui i contratti per ricevere l'aiuto e che, fino a quando i contratti non sono stati consegnati alle autorità, nulla osti a che i contraenti negozino tali contratti adeguandoli ai loro obiettivi particolari.

192. L'obiezione addotta dal Regno di Spagna solleva la delicata questione della definizione della nozione di frode in un caso come quello sottoposto alla Corte.

193. Occorre domandarsi se la modifica, effettuata dai medesimi contraenti, della data del contratto per ottenere determinati aiuti comunitari, il cui versamento è condizionato dall'importo del prezzo contrattuale e dalla data di conclusione [60] del contratto, costituisca o meno una frode.

194. In altri termini, la sostituzione di una nuova data a quella menzionata nel contratto, intesa a far fruire le parti contraenti degli effetti più favorevoli di una nuova normativa, può essere considerata in contrasto con tale normativa?

195. Respingo, innanzi tutto, l'addebito rivolto dalla Commissione al Regno di Spagna, che consisteva, secondo quest'ul-

60 — Il riferimento alla data di conclusione del contratto per determinare l'applicazione scaglionata dei prezzi minimi di acquisto si trova all'art. 1 del regolamento n. 278/93.

timo, nel difendere l'idea che il trasformatore avrebbe riconosciuto di avere chiesto e ottenuto il versamento della compensazione finanziaria per il periodo precedente al 12 febbraio 1993, il cui importo era più alto della compensazione corrispondente alla data modificata. Secondo il governo spagnolo, la Commissione avrebbe ritenuto che il trasformatore avesse postdatato i contratti per giustificare il prezzo pagato ai produttori, essendo quest'ultimo inferiore al prezzo minimo previsto per il periodo precedente, pur riscuotendo la compensazione finanziaria più alta di quest'ultimo periodo [61].

196. La Commissione non ha confermato tale posizione dinanzi alla Corte. Essa ha chiaramente indicato che l'intenzione del trasformatore manifestata dall'«adeguamento» delle date dei contratti era «di poter fruire dell'aiuto comunitario» [62].

197. La Commissione non asserisce quindi che la modifica controversa era destinata a legittimare il principio del versamento di una compensazione finanziaria pur ottenendo che l'importo versato sia più elevato di quello cui dà diritto la nuova data. Dal suo argomento risulta solo che il cambiamento di data aveva come scopo di giustificare il versamento della compensazione finanziaria corrispondente al periodo successivo al 12 febbraio 1993.

61 — Pag. 43, n. 1, della traduzione in francese del ricorso di annullamento.

62 — Pag. 19, punto 52, della traduzione in francese del controricorso.

198. Occorre pertanto esaminare la questione sollevata dal ricorso in esame nei limiti di tale dato di fatto.

199. L'esistenza di una frode dipende, nel caso di specie, dai limiti che si fissano al potere delle parti contraenti — produttori e trasformatore — di modificare il contenuto di un contratto che possa giustificare la concessione di un aiuto comunitario.

200. Come abbiamo già visto, due elementi costitutivi del contratto, il prezzo e la data, sono determinanti per l'assegnazione di una compensazione finanziaria in forza del regolamento n. 2601/69. I cambiamenti intervenuti su iniziativa delle parti contraenti in tali settori conferiscono quindi a questi ultimi il potere di influire sulla concessione degli aiuti.

201. Tuttavia, considero che tale constatazione da sola non è sufficiente a giustificare una restrizione della loro libertà contrattuale nella materia, in mancanza di una normativa comunitaria che istituisca un formalismo particolare in tale ambito.

202. I limiti alla capacità delle parti di modificare i contratti dipendono, a mio giudizio, da più fattori: l'obiettivo perseguito dalla normativa comunitaria, l'oggetto della modifica ed i rischi di frode.

203. Trattandosi dell'*obiettivo perseguito dalla normativa*, è pacifico che il regolamento n. 2601/69 ha per scopo di ovviare alle gravi difficoltà di smercio della produzione comunitaria di arance, in particolare accrescendo gli sbocchi comunitari grazie ad un maggior ricorso alla trasformazione di tale frutta in succo [63].

204. Tale incentivazione alla trasformazione attraverso il regolare approvvigionamento delle industrie di trasformazione è subordinata alla condizione che, tramite la determinazione di un prezzo minimo d'acquisto per il produttore, quest'ultimo possa trarne una sufficiente remunerazione [64].

205. La normativa mira quindi a incitare i trasformatori ad accettare un determinato livello di prezzo seguendo il prezzo minimo di riferimento fissato a determinate date dal legislatore comunitario.

206. Come molte altre normative in materia economica, quest'ultima cerca di indurre gli operatori economici a comportamenti precisi nel settore della produzione o della distribuzione dei prodotti con il ricorso a incentivi finanziari per raggiungere gli obiettivi che si è fissati.

207. Perciò è legittimo che gli operatori presi in considerazione dalla normativa di cui trattasi adeguino la loro attività e mettano a punto strategie per fruire delle agevolazioni previste dalle norme, dal momento in cui i loro comportamenti si conformano a tali obiettivi e rispettano la lettera e lo spirito della normativa.

208. La determinazione di un prezzo da parte di produttori e di un trasformatore, ad una data precisa sebbene modificata di comune accordo, soddisfa a priori le condizioni della normativa poiché il prezzo minimo regolamentato è rispettato alla data scelta dai contraenti e raggiunge gli obiettivi fissati.

209. Nel caso di specie il prezzo non modificato dalle parti contraenti eccede il livello minimo determinato dal regolamento n. 278/93, garantendo al tempo stesso uno sbocco alla produzione di frutta di cui trattasi e ai produttori il livello legale di remunerazione della loro attività.

210. La data dei contratti è stata effettivamente modificata ma nessuno contesta che, nonostante la differenza di alcuni giorni [65], la campagna di commercializzazione non era iniziata e i contratti controversi non erano stati eseguiti. Solo il contesto norma-

63 — Primo 'considerando' e art. 1.

64 — Idem, secondo 'considerando'.

65 — Ricordo che la data del 13 febbraio ha sostituito quella del 9 febbraio.

tivo era cambiato, poiché il prezzo minimo di riferimento era stato abbassato in seguito all'emanazione del regolamento n. 278/93 [66].

211. Il contenuto essenziale dei contratti sotto il profilo della normativa applicabile — prodotti venduti e prezzo di vendita — mi sembra pertanto conforme alla finalità economica di tale normativa.

212. All'argomento della Commissione secondo il quale il cambiamento di data causa un danno alla Comunità qualora il trasformatore cerchi di ottenere aiuti che non erano dovuti alla data inizialmente fissata, occorre rispondere che le compensazioni finanziarie sarebbero tuttavia state regolarmente versate se i contraenti avessero involontariamente ritardato di qualche giorno la conclusione dei contratti o se, avvertiti del ribasso del prezzo minimo, avessero volontariamente ritardato il momento della firma o scelto di risolvere i contratti prima di sottoscrivere, più tardi, nuovi contratti, identici quanto all'oggetto e al prezzo.

66 — Segnalo, a questo proposito, che tale regolamento è stato adottato il giorno prima della conclusione iniziale dei contratti controversi e che la sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* è avvenuta lo stesso giorno. Tuttavia, la sua entrata in vigore, prevista per il terzo giorno successivo alla sua pubblicazione, era fissata al 12 febbraio, il che spiega senza dubbio le modifiche apportate ai contratti controversi.

213. Procedendo in tal modo con mezzi di cui la Commissione non contesta la regolarità, il trasformatore avrebbe tuttavia raggiunto il medesimo risultato ottenuto nel caso di specie.

214. Comunque sia, appare chiaro che gli obiettivi di smercio della produzione e di sostegno dei prezzi sono raggiunti nel momento in cui è determinato il livello di riferimento di tali prezzi.

215. Si può ammettere, tuttavia, che un elemento così fondamentale come la data del contratto costituisca *l'oggetto di una modifica* senza valutare in modo serio i rischi di frode che tale modifica fa correre al bilancio della Comunità?

216. In effetti, la data alla quale un contratto è concluso non è un elemento analogo agli altri, in quanto, come sottolinea a ragione la Commissione, rappresenta un dato parzialmente estraneo ai contraenti. Questi ultimi possono, certamente, scegliere il giorno della firma di un accordo, ma occorre essere prudenti prima di ammettere che essi dispongono del diritto di attribuire in modo fittizio a tale accordo un'altra data, diversa da quella alla quale lo hanno effettivamente concluso.

217. Una modifica del genere è indubbiamente fraudolenta quando è dovuta ad una delle parti contraenti che interviene all'insaputa delle altre.

218. Così non è, nel caso di specie, poiché non viene contestato che i produttori, con la loro firma, hanno confermato la nuova data menzionata nei contratti.

219. Tale sostituzione, anche decisa di comune accordo tra le parti, sarebbe tuttavia fraudolenta se la data iscritta non potesse in nessun caso corrispondere alla realtà. Così sarebbe se essa fosse successiva all'esecuzione o all'inizio d'esecuzione di un contratto, o se la diffusione del contratto secondo determinate modalità legali, come quelle che determinano o meno l'attribuzione di determinati diritti [67], gli conferisse già data certa [68] e, rendendolo opponibile ai terzi, lo sottraesse alla sfera privata delle relazioni tra le parti contraenti alla quale era fino ad allora confinato.

220. Quando la data di un contratto è modificata di comune accordo tra le parti contraenti senza che tale modifica sia contraddetta da tali circostanze, come si è verificato nel caso di specie, ci si può chiedere se tali parti non possano determinare liberamente la data alla quale scelgono di legittimare il loro accordo.

221. Non si tratta allora per loro di falsare la realtà sostituendo in modo fittizio una data con un'altra, ma semplicemente di surrogare un contratto ad un altro rilevando, come il principio di libertà contrattuale lascia loro la facoltà, che, tenuto conto dei nuovi dati relativi alle condizioni di versamento di aiuti finanziari, i precedenti contratti non eseguiti sono rescissi e sostituiti con nuovi contratti, le cui parti, l'oggetto ed il prezzo sono identici, ma che sono differenti quanto alla data della loro conclusione.

222. Ritengo che la difficoltà del problema sollevato su tale punto dall'obiezione del Regno di Spagna dipenda nel caso di specie dall'ambiguità sorta dalla conservazione di

67 — Infatti, ai sensi dell'art. 2, n. 1, ultimo comma, del regolamento n. 2601/69, subito dopo la loro conclusione, i contratti sono trasmessi alle autorità competenti degli Stati membri interessati. È normale che, una volta effettuata tale trasmissione, la data del contratto sia considerata irrevocabile.

68 — È sicuramente l'obiettivo perseguito dalle disposizioni di diritto nazionale di determinati Stati membri, come l'art. 1227 del codice civile spagnolo, da cui risulta, secondo il Regno di Spagna, che la data di un documento privato produce effetti nei confronti dei terzi solo dal momento in cui si produce un evento dal quale si può dedurre che il documento non ha potuto essere firmato successivamente, come il decesso di uno dei firmatari, la consegna del documento ad un funzionario che agisce nell'ambito delle sue funzioni e la data della sua incorporazione in un registro pubblico (punto 22 della replica). Un esempio analogo ci è fornito dall'art. 1328 del codice civile francese, ai sensi del quale «Gli atti per scrittura privata esistono nei confronti dei terzi solo dal giorno in cui sono stati registrati, dal giorno della morte di colui o di uno di coloro che li hanno sottoscritti, o dal giorno in cui la loro sostanza è accertata negli atti redatti da pubblici ufficiali, come verbali sigillati o d'inventario».

un medesimo documento scritto per contratti che, sul piano strettamente giuridico, devono essere considerati differenti.

223. Nulla osta, a mio parere e in mancanza di disposizioni legali su tale punto, a che le parti di un nuovo contratto manifestino la volontà di surrogare tale atto giuridico ad un altro con l'iscrizione di una nuova data su un precedente documento.

224. Perché non ammettere, del resto, che le parti contraenti possano accordarsi su una nuova data di conclusione del contratto se esse possono, peraltro, rinunciare ad un contratto — una non vuol più vendere né l'altra comprare — in quanto il periodo di vendita non è favorevole, per concludere successivamente un contratto identico in quanto gli aiuti concessi rendono la transazione di nuovo interessante?

225. L'assenza di *rischio di frode* costituisce l'ultimo fattore in grado di esercitare un'influenza sulla portata del diritto dei contraenti di modificare il contratto.

226. Occorre precisare, a tal proposito, che la Commissione non solo non invoca argomenti basati su disposizioni di diritto comunitario che considerano la modifica della data di un contratto, come quella della fattispecie, un comportamento fraudolento, ma non offre elementi che possano far temere che la valutazione delle autorità spagnole sulle pratiche del trasformatore sia atta a favorire le frodi o a pregiudicare l'efficacia dei controlli.

227. Aggiungo, ad abudantiam, che non esistono elementi che rivelino una eventuale malafede del trasformatore. Al contrario, la firma dei produttori intesa a confermare la volontà comune di operare una sostituzione di data consente di escludere i possibili sospetti.

228. Di conseguenza, ritengo che la rettifica finanziaria applicata dalla Commissione ai 78 contratti del 9 febbraio 1993, postdatati al 13, non sia giustificata e che la decisione debba, su tale punto, essere annullata.

229. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, ai sensi del n. 3 del medesimo articolo, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, la Corte può decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese. Poiché il ricorso del Regno di Spagna è stato parzialmente accolto, occorre invitare la Corte a decidere in tal modo.

Conclusione

230. Alla luce di tali considerazioni, propongo alla Corte di:

1) pronunciare l'annullamento della decisione della Commissione 23 aprile 1997, 97/333/CEE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1993 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia», nella parte in cui la Commissione non ha posto a carico del FEAOG un importo di 58 804 012 ESP corrispondente a compensazioni finanziarie anticipate dal Regno di Spagna per operazioni di trasformazione di agrumi;

2) respingere il ricorso per la parte restante;

3) decidere che ciascuna parte sopporterà le proprie spese.