CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN

presentate il 24 gennaio 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella causa di cui ci occupiamo, la Repubblica federale di Germania (in prosieguo: la « ricorrente ») chiede l'annullamento parziale della decisione della Commissione (in prosieguo: la « convenuta ») 21 ottobre 1987, 75/541/CEE, che modifica le decisioni 87/468/CEE e 87/469/CEE relative alla liquidazione dei conti degli Stati membri a titolo delle spese finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione « garanzia » (in prosieguo: il « FEAOG ») per gli esercizi finanziari 1984 e 1985 [1]. La parte impugnata della decisione rifiuta il finanziamento comunitario di talune spese sostenute dalla ricorrente nell'ambito del regolamento della Commissione 19 maggio 1982, n. 1244, recante modalità di applicazione del regime di premio per il mantenimento delle vacche nutrici [2] e del regolamento della Commissione 26 ottobre 1984, n. 3007, che stabilisce le modalità di applicazione del premio ai produttori di carni ovine [3]; le spese di cui trattasi sono state rifiutate dalla Commissione fino a concorrenza di un importo di 1 904 356,86 DM per il 1984 e di 1 779 570,95 DM per il 1985.

2. Per l'esercizio 1984, l'importo di 1 904 356,86 DM rifiutato dalla Commissione comprendeva 1 681 980,64 DM di premi a beneficio dei produttori di carne ovina della regione assoggettata alla Landwirtschaftskammer Rheinland (in prosieguo: la « camera dell'agricoltura della Renania ») nel Land della Renania Vestfalia e 222 376,22 DM di premi per il mantenimento di vacche nutrici, versati dalla ricorrente o dai suoi organi competenti nelle regioni assoggettate alla camera dell'agricoltura della Renania (100 434,60 DM), lo Stato libero di Baviera (79 355,74 DM) e il Regierungspräsidium di Stoccarda nel Land Baden-Württemberg (42 584,88 DM). L'importo di 1 779 570,95 DM rifiutato per il 1985 comprendeva 1 596 937,47 DM di premi ai produttori di carni ovine nella regione assoggettata alla camera dell'agricoltura della Renania e per il resto premi al mantenimento di vacche nutrici per un importo di 99 882,52 DM nella stessa regione e per un importo di 82 753,96 DM in Baviera.

Oggetto della controversia

3. Non è la prima volta che la Corte è confrontata ad una domanda di annullamento parziale di una decisione della Commissione relativa alla liquidazione dei conti del FEAOG. Questa causa presenta tuttavia un certo numero di particolarità che la distinguono da numerose cause precedenti. La controversia è non solo basata su un certo numero di articoli ben precisi dei regolamenti agricoli applicabili per settore (articoli relativi alle condizioni materiali e formali di concessione dei premi e al controllo del rispetto di queste condizioni), ma anche, più esplicitamente che altrove, sugli artt. 8 e 9 relativi al controllo ed alla verifica contenuti

* Lingua originale: l'olandese.

1 — GU 1987, L 324, pag. 32.

2 — GU 1982, L 143, pag. 20.

3 — GU 1984, L 283, pag. 28.

nel regolamento di base sulla politica agricola comune, il regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729[4]. L'originalità della presente causa risiede nel fatto che la controversia non riguarda tanto le conclusioni che la Commissione ha dedotto dall'analisi dei fascicoli individuali, ma piuttosto le conseguenze che essa ha ricollegato alla sua valutazione dell'organizzazione amministrativa nell'ambito dell'applicazione della politica agricola comune in talune regioni dello Stato membro interessato.

I motivi contestati dalla ricorrente sui quali la convenuta si è basata per confutare il finanziamento comunitario delle spese di cui trattasi sono esposti nella relazione di sintesi del 21 luglio 1987 e nel primo addendum a detta relazione del 25 settembre 1988 ripreso al punto 16 della relazione d'udienza.

In breve, la convenuta ha rifiutato il finanziamento di cui trattasi a causa di un insieme coerente di circostanze che, anche principalmente, riguardano la mancanza di organizzazione e di controlli efficaci del modo di concessione dei premi e che, in via secondaria, riguardano una serie relativamente importante, a suo parere, di decisioni individuali di concessione dei premi di cui trattasi la cui irregolarità risulta manifestamente dalla semplice lettura del fascicolo e sottolineano ancora maggiormente le manchevolezze di organizzazione e di controllo. Va da sé che la ricorrente non condivide tale punto di vista della convenuta. Nella sua argomentazione scritta, la Commissione ha diviso il mezzo sul quale essa basa la sua contestazione in cinque parti che riprenderò succintamente.

4 — GU 1970, L 94, pag. 13.

4. Un primo motivo di rifiuto è costituito dal fatto che né il governo federale né il Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft hanno impartito istruzioni né adottato un sistema di sorveglianza per quanto riguarda i due regimi di premi contestati. Né l'uno né l'altro erano in grado di fornire chiarimenti alla Commissione circa il numero delle domande presentate, le modalità del loro esame, le fonti di errori constatati e il numero delle decisioni di recupero. Il secondo motivo di rifiuto consiste nel sostenere che le istruzioni date dai Land ai servizi amministrativi subordinati incaricati dell'applicazione dei regimi di aiuto di cui trattasi per quanto riguarda i controlli amministrativi e le verifiche da effettuare in loco erano o insufficienti o inesistenti o inesatti. Il terzo motivo di rifiuto si basa sulla mancanza di sorveglianza concreta dei servizi di esecuzioe subordinati da parte delle autorità dei Land o delle regioni competenti. La Commissione invoca come quarto motivo di rifiuto la mancanza di controlli amministrativi e di verifiche in loco nelle regioni in cui il finanziamento è stato rifiutato, al punto che un semplice esame superficiale da parte dei dipendenti della Commissione era sufficiente a far risultare le irregolarità di un numero anormalmente elevato di fascicoli. Il quinto motivo di rifiuto è costituito dall'assenza di una relazione scritta relativa all'esecuzione di controlli in loco nelle aziende agricole.

Ad eccezione del primo motivo di rifiuto, riguardo al quale spero di pronunciarmi separatamente (ai punti 5-7), esaminerò globalmente questi motivi di rifiuto e la loro contestazione da parte della ricorrente, distinguendo a seconda del premio di cui trattasi.

Le questioni seguenti esaminate più oltre nelle conclusioni (ma non nell'ordine indicato) mi sembrano costituire i punti contro-

versi giuridicamente rilevanti e suscettibili di regolamento giudiziario nei due settori di premi: anzitutto in quale misura la Commissione possa dedurre dal combinato disposto dei regolamenti comunitari specifici e del regolamento di base nonché dell'art. 5 del Trattato una norma minima per un sistema di gestione e soprattutto di controllo; in secondo luogo, anche supponendo che essa possa farlo, in quale misura abbia essa nella fattispecie utilizzato una norma minima corretta; in terzo luogo, in quale misura la Commissione abbia potuto valutare giustamente che per quanto riguarda le tre regioni interessate la ricorrente non aveva soddisfatto i requisiti minimi fissati dalla Commissione; in quarto luogo, la « sanzione » o più esattamente la conseguenza che si traduce in un rifiuto del finanziamento per estrapolazione all'atto della liquidazione dei conti del FEAOG sia giustificata in generale e fondata nella fattispecie. Tale quarta questione che si riferisce soprattutto alla ripartizione dell'onere della prova nelle pratiche del FEAOG richiama anche la relazione tra la liquidazione dei conti del FEAOG e la possibilità che spetta inoltre alla Commissione di avviare una procedura ai sensi dell'art. 169 del Trattato al fine di far dichiarare che uno Stato membro è venuto meno a taluni obblighi che ad esso incombono ai sensi del Trattato.

Disinteresse da parte delle autorità federali

5. Poiché un motivo di rifiuto formulato troppo ampiamente incita la ricorrente a replicare che essa è tenuta a rispettare la sua struttura federale, la convenuta enuncia il primo motivo di rifiuto nel modo seguente: in base alla Costituzione tedesca, le autorità federali avrebbero potuto formulare in un uno dei loro organi raccomandazioni o orientamenti generali che possono portare ad un dialogo con i poteri subordinati costituzionalmente competenti. Una tale cooperazione avrebbe risposto alle esigenze del diritto comunitario secondo cui bisogna garantire contemporaneamente un'applicazione uniforme delle regole comunitarie ed un controllo efficace di questi regimi. Gli ispettori della convenuta avrebbero incontrato tuttavia un disinteresse totale delle autorità federali che sarebbe di per sé un indizio sufficiente di un'applicazione erronea del diritto comunitario.

Nella replica la ricorrente osserva che vi è stata in realtà una cooperazione organizzata e sistematica da parte delle autorità federali con le autorità amministrative competenti in materia. Essa cita a tal riguardo un regolamento di applicazione, un modello uniforme di domande, la collaborazione che sarebbe stata istituita all'atto della preparazione delle « direttive » [5] che si applica nelle differenti entità amministrative. La ricorrente allega inoltre alla sua replica i verbali di quattro discussioni che hanno avuto luogo tra i rappresentanti del Bund e dei Land, e si offre di presentare un voluminoso scambio di corrispondenza tra i due livelli [6].

Nella controreplica, la convenuta sostiene che ai sensi dell'art. 42, n. 1, del regolamento di procedura, i verbali presentati sono mezzi di prova presentati tardivamente, che avrebbero potuto esserlo fin dalla fase dell'atto introduttivo e ancora prima, fin dalla fase del dialogo tra la Commissione e gli Stati membri che ha preceduto la decisione di liquidazione dei conti

5 — Il termine « direttive » è posto qui tra virgolette poiché le norme considerate dall'ordinamento giuridico tedesco non hanno alcuna relazione con la nozione di diritto comunitario definita all'art. 189, n. 3, del Trattato CEE.

6 — Rendiconto delle riunioni dei « rappresentanti dei Länder in materia di bestiame e di carne » che si sono tenute al Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

del FEAOG. Inoltre, la convenuta afferma che i processi verbali presentati non dimostrano che all'atto delle riunioni di cui trattasi si è prestata attenzione ai requisiti del controllo dei regimi di premi interessati.

6. La nostra valutazione di tale punto controverso è la seguente. Le parti giustamente non contestano che in via di principio l'ordinamento costituzionale interno degli Stati membri non è influenzato direttamente dal diritto comunitario ma che del resto tale ordinamento non deve né può dare pretesto ad un'osservanza meno rigorosa degli obblighi comunitari, ivi compresi gli obblighi derivanti dall'art. 5 del Trattato. Tuttavia, bisogna accertare se la convenuta potesse basare, anche solo parzialmente, una decisione di rifiuto sul fatto che, all'atto di una visita di ispezione effettuata dai suoi funzionari, questi ultimi non hanno scoperto né prova né indizio di un dialogo o di un coordinamento organizzato a livello federale dallo Stato membro o mediante concertazione tra i Land al fine dell'attuazione del diritto comunitario in materia. È ciò che si può designare succintamente col termine « disinteresse ».

Indipendentemente dalle considerazioni tecniche e procedurali, i verbali presentati successivamente non sono interamente in grado di modificare la situazione esistente al momento pertinente, cioè al momento della liquidazione dei conti[7].

7. Risulta tuttavia dagli argomenti scambiati dalle parti per iscritto ed all'udienza che per la Commissione anche il « disinteresse manifestato a livello federale o tra Stati federali » non poteva costituire un motivo *distinto* di rifiuto di finanziamento. In quanto il motivo di rifiuto è mantenuto, esso sfocia su altri motivi che sono stati menzionati precedentemente, ed in particolare l'insufficienza di norme di controllo adottate da, e di concerto con, i Land competenti nella Repubblica federale e l'insufficienza di sorveglianza esercitata sui dipendenti locali incaricati dell'applicazione e del controllo.

Ritengo del resto che, in una materia come quella di cui trattasi, nella quale le autorità federali, in base alle loro affermazioni, non possiedono un vero e proprio potere di decisione né di esecuzione, le autorità di cui trattasi potevano ben contentarsi di adottare talune misure di coordinamento limitate quali quelle che la ricorrente ha menzionato nella replica e che sono state menzionate precedentemente (al punto 5).

In considerazione della difficoltà di esaminare separatamente i vari motivi di rifiuto fatti valere dalla Commissione e la loro contestazione da parte della ricorrente, procedo qui di seguito premio per premio. Analizzerò quindi anzitutto il premio per gli ovini che riguarda gli importi più rilevanti e successivamente il premio per le vacche nutrici. Il primo premio è stato escluso dal finanziamento comunitario solo nella regione che rientra nella camera dell'agricoltura della Renania, mentre per il secondo premio sono interessate le tre regioni menzionate al punto 2.

Premio alla carne ovina

8. La Commissione parte dai requisiti sostanziali e formali richiesti per il versamento del premio ai produttori di carne ovina. Al tempo di cui trattasi nella fattispecie, ai sensi del regolamento del Consiglio

7 — Sentenza 7 febbraio 1979, Francia/Commissione, punti 7 e 8 della motivazione (cause riunite 15/76 e 16/76, Racc. pag. 321).

n. 1837/80 [8], nonché del regolamento del Consiglio n. 872/84 [9] e del regolamento della Commissione n. 3007/84 [10], i requisiti sostanziali per la concessione del premio erano i seguenti (vedi anche il punto 6 della relazione d'udienza):

— a decorrere dal 1° aprile 1984, cioè dalla stagione di commercializzazione 1984 [11], il ricorrente deve disporre di almeno dieci pecore [12]; per il periodo dal 1° gennaio al 31 marzo 1984, il numero minimo di pecore poteva essere fissato dagli Stati membri [13];

— per la stagione 1985, il ricorrente doveva aver mantenuto le pecore nella sua azienda per almeno cento giorni a decorrere dal 30 aprile di ciascun anno [14]. Per la campagna di commercializzazione 1984, tale requisito di periodo minimo non esisteva [15].

Sul piano formale, le condizioni per la concessione del premio a beneficio dei produttori di carni ovine erano le seguenti (vedi anche il punto 7 della relazione d'udienza):

— a parte i casi in cui le condizioni specifiche dell'art. 2, secondo comma (il caso degli Stati membri che hanno istituito un sistema permanente di registrazione dei movimenti degli ovini) o dell'art. 3, n. 2, seconda frase (gli Stati membri possono determinare un periodo di presentazione delle domande più breve all'interno del periodo che inizia il 1° dicembre e si conclude il 30 aprile), del regolamento n. 3007/84, la domanda di premi doveva essere presentata presso l'autorità competente designata dallo Stato membro tra il 1° dicembre e il 30 aprile dell'anno seguente; la data limite del 30 aprile poteva nondimeno essere posticipata dagli Stati membri [16];

— per la campagna 1985 il richiedente doveva essersi impegnato a rispettare il termine di cento giorni, menzionato precedentemente come ultima condizione materiale, per il numero di pecore indicato nella sua domanda [17].

9. Oltre alle condizioni formali e materiali alle quali è subordinato il versamento dei premi, l'art. 5 del regolamento n. 3007/84 sopra menzionato è anche pertinente relativamente agli obblighi di controllo che incombono agli Stati membri per il 1985:

« (primo comma) Prima dello scadere del periodo di cento giorni determinato in con-

8 — Regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1980, n. 1837, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine (GU L 183, pag. 1).

9 — Regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 872, che fissa le regole generali relative alla concessione del premio a beneficio dei produttori di carne ovina e che abroga il regolamento (CEE) n. 2643/80 (GU L 90, pag. 40).

10 — Regolamento (CEE) della Commissione 26 ottobre 1984, n. 3007, che stabilisce le modalità di applicazione del premio ai produttori di carni ovine (GU L 283, pag. 28).

11 — L'art. 3, n. 5, del regolamento (CEE) n. 1837/80 prevede che la campagna di commercializzazione comincia il primo lunedì del mese di aprile.

12 — L'art. 1, n. 1, lett. a), del regolamento (CEE) n. 872/84.

13 — L'art. 1, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 14 ottobre 1980, n. 2643, che fissa le regole generali relative alla concessione del premio ai produttori di carni ovine (GU L 275, pag. 6), abrogato, a decorrere dall'inizio della campagna di commercializzazione che si inizia nel 1984, dal regolamento (CEE) n. 872/84, sopra menzionato.

14 — Artt. 2 e 3, n. 2, del regolamento (CEE) n. 3007/84.

15 — Il regolamento (CEE) n. 3007/84 menzionato nella nota precedente non era infatti ancora applicabile per la campagna di commercializzazione 1984; il regolamento (CEE) 17 ottobre 1980, n. 2660 (GU L 276, pag. 16), che lo precedeva non prevedeva alcun periodo durante il quale le pecore dovevano essere mantenute nell'azienda.

16 — Art. 3, n. 2, del regolamento (CEE) n. 3007/84.

17 — Art. 2, n. 1, del regolamento (CEE) n. 3007/84.

formità dell'art. 2, le autorità competenti designate dagli Stati membri procedono al controllo amministrativo, completato da ispezioni in luogo, sistematiche o per sondaggio, del numero di pecore ammesse al beneficio del premio dichiarato nella domanda di premio.

(terzo comma) Tuttavia, gli Stati membri che hanno istituito un sistema di registrazione dei movimenti del bestiame ovino possono effettuare i suddetti controlli in un periodo diverso, entro l'anno civile nel corso del quale sono presentate le domande ».

Inoltre, la Commissione si basa, sia per il 1984 che per il 1985, sul testo dell'art. 8, n. 1, del regolamento di base n. 729/70, il quale stabilisce che:

« 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 »,

nonché sull'art. 9, n. 1, dello stesso regolamento secondo cui:

« Gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione tutte le informazioni necessarie per il buon funzionamento del fondo e adottano tutte le misure atte ad agevolare i controlli che la Comissione ritenga utile intraprendere nel quadro della gestione del finanziamento comunitario, comprese le verifiche in loco ».

10. Basandosi sulle condizioni di concessione materiali e formali menzionate precedentemente nonché sull'art. 8, n. 1, del regolamento di base [18], la convenuta afferma che il sistema di controllo applicato dalla regione sottoposta alla camera dell'agricoltura della Renania, sia nel 1984 che nel 1985, non soddisfaceva le condizioni minime seguenti: *in primo luogo*, esistenza di regole sul modo di calcolo, da parte dei funzionari incaricati del controllo, del numero di ovini detenuti in un'azienda e, *in secondo luogo*, l'esistenza di un rapporto scritto sui risultati delle verifiche effettuate in loco [19].

La convenuta, quando sottolinea che essa elenca solo requisiti minimi, intende dire a mio parere che, in mancanza di obblighi specifici contemplati in materia di controllo dai regolamenti comunitari, essa non può né vuole imporre totalmente il contenuto delle prescrizioni e prassi che ritiene necessarie in materia di controllo, ma si aspetta in realtà dagli Stati membri o dai loro enti territoriali

18 — Per la campagna 1984, la sola condizione materiale di concessione riguardava il numero di animali, oltre alle disposizioni dell'art. 8 del regolamento di base. Il fatto che a decorrere dal 1985 [a seguito dell'entrata in vigore del regolamento (CEE) n. 3007/84] un obbligo più esplicito di procedere a controlli in loco era stato imposto agli Stati membri (in considerazione in particolare del requisito del mantenimento degli ovini durante un certo periodo introdotto nella stessa occasione) non significa naturalmente che gli Stati membri non debbano esercitare alcun controllo sul rispetto della condizione relativa al numero di pecore: vedi a tal riguardo l'art. 4 del regolamento (CEE) n. 2660/80, mezionato precedentemente alla nota 15, nel quale l'espressione « se necessario » precede, in realtà, la menzione di verifiche in loco, ma il cui art. 5, del resto, ripete la regola generale secondo cui gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare il recupero dei premi indebitamente versati. Per quanto riguarda la condizione relativa al numero di pecore, la sola condizione richiesta nel 1984, si può del resto difficilmente dimostrare una distinzione rigorosa tra l'organizzazione del controllo amministrativo e quella del controllo in loco e si immagina difficilmente come un tale controllo possa essere organizzato, se non mediante verifiche effettuate in loco, almeno per sondaggio. Vedi due note più oltre.

19 — All'inizio della fase scritta del procedimento sembrava che la convenuta richiedesse anche l'instaurazione di un sistema affidabile di identificazione delle pecore. Nella controreplica, essa ha ammesso tuttavia che un'identificazione mediante marchiatura delle orecchie era praticamente impossibile per le pecore. Tale circostanza aumenta naturalmente l'interesse delle verifiche in loco.

che instaurino le misure di controllo minime che bisogna *ragionevolmente* ritenere necessarie.

Illustrerò tale tesi con l'ausilio del punto relativo alla determinazione del numero di pecore, che è stato menzionato come prima condizione. La Commissione ritiene a tal riguardo che le autorità superiori avrebbero dovuto precisare, rivolgendosi ai funzionari incaricati dei controlli, la percentuale delle aziende che avevano presentato una domanda che doveva costituire oggetto di una verifica in loco (mediante sondaggio nella Repubblica federale) nonché la frequenza del controllo di cui trattasi (a proposito del quale una seconda ispezione sul posto doveva essere prevista in taluni casi); e che bisognerebbe inoltre comunicare loro, per quanto riguarda il controllo amministrativo, a quali indizi sospetti (ad esempio modifiche rilevanti del numero di animali rispetto all'anno precedente) essi devono essere particolarmente attenti [20]. L'importante è quindi *che*, su tali punti, esistano regole e siano applicate, e che tali regole presentino un livello *ragionevole* di controllo, tenuto conto della natura comunitaria del finanziamento. In altri termini, non è richiesto alcun controllo massimo, ad esempio più di un solo controllo in loco in tutte le aziende.

11. Relativamente al rispetto di questi requisiti minimi nella regione assoggettata alla camera dell'agricoltura della Renania, la convenuta è formale: all'atto di un'ispezione dei funzionari della Commissione a Bonn, annunciata tre settimane in anticipo, i dirigenti non sono stati manifestamente in grado di fornire la minima informazione sul modo di lavorare dei dipendenti incaricati di esaminare le domande, sul numero di eventuali controlli in loco, sulla questione se esistesse eventualmente un rapporto scritto dei controlli di cui trattasi, e non hanno nemmeno potuto fornire indicazioni su eventuali scambi di informazione tra funzionari dirigenti e subordinati. Inoltre essi non hanno fornito tali informazioni né su un eventuale sistema di controllo amministrativo esistente né su eventuali controlli effettuati in loco. Secondo la Commissione era di conseguenza impossibile sapere in quale misura i pagamenti effettuati in tale regione fossero regolari e, se non altro per tale motivo, il rifiuto del finanziamento comunitario era giustificato.

12. La ricorrente non contesta le asserzioni di fatto. Essa si limita a sostenere che il preavviso della visita dei dipendenti della Commissione è pervenuto troppo tardi al servizio interessato, cioè una mancanza di organizzazione interna che essa non può, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, invocare come scusa e che non chiarisce del resto perché le informazioni richieste dalla Commissione non hanno potuto essere inviate successivamente. Essa non contesta nemmeno che gli Stati membri hanno l'obbligo generale, sull'intervento delle autorità competenti in virtù del loro ordinamento costituzionale, di prescrivere e di fare applicare dai servizi esecutivi le regole e le prassi in materia di controllo contemplate esplicitamente da disposizioni comunitarie. Per quanto riguarda il premio per le pecore qui esaminato, non vi sono state tuttavia tali prescrizioni esplicite alle quali le autorità competenti avrebbero trascurato di conformarsi nella regione interessata.

13. A mio parere, i fatti menzionati due paragrafi prima per quanto riguarda il premio

20 — Bisogna osservare qui che, nel caso di una condizione come quella che è esaminata nella fattispecie, si può difficilmente operare una distinzione tra i controlli amministrativi e i controlli in loco (vedi sopra la nota 18).

per le pecore in Renania sono tali che l'art. 9 (menzionato al punto 9 precedentemente) del regolamento di base n. 729/70 (l'obbligo di dare alla Commissione la possibilità di effettuare controlli) giustifica di per sé il rifiuto del finanziamento per gli anni 1984 e 1985. A tal riguardo, gli Stati membri non possono trarre pretesto dalla mancanza di disposizioni specifiche di diritto comunitario in materia di controllo. La formulazione dell'art. 9 del regolamento di base è sufficientemente esplicita e la sua violazione è evidente quando l'assenza totale di informazioni sul modo di lavorare nella regione interessata rende impossibile qualsiasi controllo (o anche « qualsiasi valutazione anche solo approssimativa ») da parte della Commissione del rispetto delle condizioni di concessione comunitarie per quanto riguarda le spese effettuate [21]. In una tale ipotesi, la giurisprudenza della Corte prescrive, nell'interesse di una ripartizione corretta degli oneri che derivano dalla politica comune attuata dagli Stati membri di escludere dal finanziamento comunitario la totalità delle spese sostenute [22] [23]. Ritornerò più oltre su tale questione (vedi punti 28 e seguenti qui di seguito).

Nell'ambito dell'esame del premio per le vacche nutrici, nei confronti del quale la situazione di fatto non è così chiara, avrò l'occasione di trattare la questione richiamata al punto precedente che è quella relativa al se non esistano nemmeno taluni obblighi di sorveglianza a carico degli Stati membri che non siano elencati esplicitamente nei regolamenti comunitari, obblighi il cui mancato rispetto può portare ad un rifiuto di finanziamento a titolo del FEAOG.

21 — Vedi le conclusioni dell'avvocato generale Capotorti del 5 dicembre 1978 nelle cause riunite 11/76, 15/76 e 16/76 e 18/76 (Racc. 1979, pag. 286, in particolare pag. 319).

22 — Sentenza 7 febbraio 1979, Francia/Commissione, punti 28, 32 e 35 della motivazione (cause riunite 15/76 e 16/76, Racc. pag. 321).

23 — Il fatto che le regole amministrative della Renania del Nord-Westfalia hanno stabilito solo nell'agosto 1985 e non già nell'aprile 1984 — come richiedeva la modifica al regolamento del Consiglio esaminata nelle note 11 e 12 — la presenza di dieci pecore invece di sette, che costituisce un altro motivo della decisione della Commissione di rifiutare il finanziamento, non deve essere quindi trattato a parte.

Premio per le vacche nutrici

14. Durante il periodo pertinente, il premio per il mantenimento di vacche nutrici era assoggettato, in base al regolamento n. 1357/80, come modificato dal regolamento n. 1417/81 [24], alle condizioni seguenti (vedi il punto 2 della relazione d'udienza):

— sul piano materiale, il richiedente deve essere un agricoltore individuale a titolo principale, cioè la parte del reddito proveniente dalla sua azienda agricola deve essere pari o superiore al 50% del suo reddito [25];

— il beneficiario deve impegnarsi a non fornire latte né prodotti lattiero-caseari durante dodici mesi a decorrere dal giorno della presentazione della domanda [26];

— le vacche nutrici per le quali viene chiesto il premio devono appartenere ad una razza ad orientamento di produzione di carne o derivante da un incrocio con una di tali razze, in quanto le razze escluse sono elencate in un allegato al regolamento comunitario [27];

24 — Regolamento (CEE) del Consiglio 19 maggio 1981, n. 1417, recante modifica del regolamento (CEE) n. 1357/80, che istituisce un regime di premio per il mantenimento delle vacche nutrici (GU L 142, pag. 4).

25 — Artt. 1 e 5, n. 1, lett. a), del regolamento (CEE) n. 1357/80, sopra menzionato, e art. 3 della direttiva 72/159/CEE (GU L 96, pag. 1).

26 — Art. 2, nn. 1 e 2, del regolamento (CEE) n. 1357/80, sopra menzionato.

27 — Art. 5, n. 4, del regolamento (CEE) n. 1357/80, sopra menzionato, nella versione del regolamento (CEE) n. 1417/81.

— il beneficiario deve mantenere nella sua azienda per una durata minima di sei mesi a decorrere dal giorno della presentazione della domanda un numero di vacche nutrici pari a quello indicato nella domanda [28].

Sul piano formale, per il premio per le vacche nutrici erano richiesti i seguenti requisiti (vedi punto 3 della relazione d'udienza):

— le domande di premio dovevano essere presentate presso l'autorità competente designata da ciascuno Stato membro entro il 31 ottobre 1983 [29] o il 31 dicembre 1984 [30] per le vacche nutrici detenute a tale data;

— la domanda doveva contenere l'impegno di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1357/80 (di non fornire e di detenere durante sei mesi) e una dichiarazione del produttore con cui si impegnava a rispettare il regolamento menzionato nonché il regolamento n. 1244/82 e le disposizioni di applicazione adottate dallo Stato membro interessato [31];

— la domanda di premio doveva essere accompagnata anche da dichiarazioni menzionate all'art. 1, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 1244/82, che corrispondono essenzialmente alle condizioni materiali sopra elencate.

28 — Art. 2, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1357/80, sopra menzionato.

29 — Regolamento (CEE) della Commissione 6 ottobre 1983, n. 2795, che deroga al regolmento (CEE) n. 1244/82, per quanto riguarda la data della presentazione delle domande di premio per il mantenimento delle vacche nutrici per la stagione 1983/1984 (GU L 274, pag. 20).

30 — Regolamento (CEE) della Commissione 6 dicembre 1984, n. 3442, che deroga al regolamento (CEE) n. 1244/82 per quanto riguarda la data di presentazione delle domande di premi per il mantenimento delle vacche nutrici per la stagione 1984/1985 (GU L 318, pag. 30).

31 — Art. 1, n. 2, primo comma, del regolamento (CEE) n. 1244/82.

15. L'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1244/82 è pertinente anche relativamente agli obblighi di controllo che incombono agli Stati membri:

« Le autorità competenti designate da ciascuno Stato membro procedono al controllo amministrativo, corredato da sopralluoghi effettuati per sondaggio o, se necessario, in modo sistematico:

a) del numero delle vacche nutrici presenti nell'azienda gestita dal beneficiario;

b) del rispetto degli impegni previsti all'art. 2, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1357/80;

c) dell'esattezza delle dichiarazioni previste all'art. 1, n. 2 ».

16. Basandosi sul combinato disposto di queste condizioni di concessione (vedi precedentemente punto 14), di tale prescrizione in materia di controllo (vedi sopra punto 15) e degli artt. 8 e 9 del regolamento di base n. 729/70, la convenuta afferma che il sistema di controllo applicato negli Stati membri doveva soddisfare i requisiti minimi seguenti:

1. In primo luogo, occorre a suo parere un'indicazione precisa, diretta ai servizi di esecuzione, delle razze che sono prese in considerazione per la concessione del premio per le vacche nutrici ai sensi dell'allegato del regolamento n. 1357/80 nella versione del regolamento n. 1417/81 nonché,

per i funzionari incaricati del controllo in loco, delle indicazioni sul modo di determinare, in caso di dubbio, l'appartenenza di una vacca a questa o quell'altra razza. Tale requisito non è stato rispettato nella fattispecie nelle tre regioni interessate [32].

La ricorrente replica a tale addebito nel senso che non è necessario riportare l'allegato ad un regolamento comunitario nuovamente nelle istruzioni ai dipendenti incaricati del controllo sul posto, che sono, del resto, specialisti in materia. La convenuta ribatte allora di nuovo a tale obiezione che le circolari della camera dell'agricoltura della Renania, allegate dalla ricorrente alla sua replica, provano che esiste senz'altro confusione e anche contraddizione sulla determinazione precisa delle razze che danno o non danno diritto al premio di cui trattasi.

All'udienza, il rappresentante della convenuta ha tuttavia dichiarato di non mantenere tale punto relativo all'indicazione insufficiente delle razze, considerando così apparentemente sufficienti gli allegati alla replica.

17. 2. Il secondo requisito minimo imposto dalla convenuta al regime dei Land è l'instaurazione di un sistema affidabile di identificazione delle vacche nutrici, ad esempio mediante marchiatura delle orecchie o altre marchiature che impediscono la sostituzione; tale sistema esiste tuttavia per quanto riguarda le vacche nutrici nel Baden-Württemberg, Land di cui fa parte il Regierungspräsidium di Stoccarda [33].

La ricorrente afferma che, nella misura in cui un tale sistema di identificazione esiste, ad esempio mediante numeri di marchiatura di orecchie attribuiti alle vacche nutrici e pertanto menzionati sulla domanda, si tratta in tal caso di un obbligo imposto dalla normativa tedesca che va al di là dei requisiti posti dalle norme comunitarie. All'udienza, la ricorrente ha tuttavia riconosciuto che l'individualizzazione mediante l'identificazione costituisce un elemento supplementare (accanto al registro del bestiame) che consente di calcolare il numero di animali e quindi di controllare il rispetto della condizione di finanziamento comunitario ad esso relativo.

La convenuta afferma che comunque un'identificazione *certa* non era assicurata mediante l'applicazione concreta delle norme, di per sé pertinenti, nelle diverse regioni interessate ed in particolare nella regione assoggettata alla camera dell'agricoltura della Renania a Bonn. Pertanto, le istruzioni amministrative della Nordrhein-Westfalen richiedono una « identificazione non interscambiabile » ma non esistono norme in caso di attribuzione dello stesso numero a due animali detenuti da una stessa azienda: in tale situazione, ingiustamente — secondo la convenuta — non si è previsto quali altre caratteristiche debbano consentire di distinguere gli animali, né prescrivono che tali altre caratteristiche debbano allora obbligatoriamente essere menzionate nella domanda.

Tra i fascicoli individuali allegati dalla convenuta al suo controricorso, un certo numero di essi, che provengono dalla regione che fa parte della camera dell'agricoltura della Renania, rivelano che uno stesso numero di orecchie risulta due o tre volte senza che le autorità competenti si siano formalizzate. Relativamente a tali casi indi-

32 — La valutazione è meno negativa nei confronti del Baden-Württemberg: vi sono state nondimeno alcune indicazioni nelle istruzioni amministrative.

33 — Quest'ultimo elemento fatto valere dalla Commissione prova già a mio parere che essa ha invocato tale requisito alla leggera per quanto riguarda il Regierungspräsidium di Stoccarda.

viduali, la ricorrente replica che i numeri di cui trattasi appartenevano in realtà a vacche differenti, che potevano essere identificate da altre caratteristiche. Tale risposta tuttavia non confuta l'addebito formulato dalla convenuta poiché non prova che il dipendente competente doveva effettivamente esaminare altre caratteristiche e le ha realmente esaminate, ancora meno che esisteva per l'agricoltore che ha effettuato la domanda un obbligo specifico di menzionare altre caratteristiche determinate nell'ipotesi di un numero utilizzato diverse volte.

Ritengo nondimeno che gli elementi di prova di cui dispone la convenuta a tal riguardo non sono molto solidi: anzitutto un obbligo di identificazione che elimina qualsiasi critica non deriva così chiaramente dalle condizioni di concessione, che non richiedono infatti che gli stessi animali siano detenuti durante il periodo di sei mesi, fintantoché lo stesso numero sia mantenuto; in secondo luogo, e ciò è più importante, i casi individuali esaminati autorizzano a concludere, sembra, che esistono solo pochi casi di doppia menzione di uno stesso numero e che le indicazioni della razza o dell'incrocio del bovino interessato consentiva allora nondimeno di accertare una distinzione e quindi un'identificazione nel fascicolo.

18. *3.* In terzo luogo, la convenuta deduce dalle disposizioni regolamentari relative alle condizioni di concessione dei premi che il sistema delle direttive dei Land avrebbe dovuto prevedere le regole relative al modo di calcolo in loco del numero di vacche nutrici detenute in un'azienda; in particolare, non occorre solo fissare l'intensità dei controlli da effettuare (percentuale delle aziende da controllare, criteri per la scelta delle aziende da ispezionare e frequenza delle visite), ma anche prevedere che il numero di animali deve essere comparato con quello dell'anno precedente, in quanto una diminuzione sostanziale del numero degli animali fa sospettare che i periodi minimi previsti per il loro mantenimento non sono stati rispettati, e almeno dire qualche cosa sui periodi in cui i controlli in loco devono essere effettuati. Relativamente a questo ultimo punto, la convenuta afferma che in un certo numero di circostanze le istruzioni devono prevedere una seconda visita al fine di assicurare il rispetto effettivo del periodo di sei mesi instaurando un certo « timore di essere presi di sorpresa ».

La ricorrente respinge tali conclusioni della convenuta, in quanto il testo del regolamento non comporta alcun obbligo specifico concernente la frequenza o l'intensità dei controlli in loco. In ulteriore subordine, la ricorrente sostiene, a proposito dell'obbligo di procedere ad un secondo controllo presso le aziende che hanno costituito oggetto di una verifica in loco, che una tale rigidità nella normativa eliminerebbe l'efficacia di un controllo la quale si base decisamente sul suo carattere inatteso.

La convenuta osserva in generale che essa non intende impartire agli Stati membri istruzioni o raccomandazioni dettagliate o rigide, ma si accontenta di indicare un certo numero di punti sui quali lo Stato membro o l'organo competente in tale Stato membro deve adottare esso stesso regole concrete che consentono ai servizi di esecuzione di accertare a cosa attenersi in modo che i funzionari direttivi sappiano ciò che bisogna verificare e possono eventualmente proporre taluni adattamenti in funzione dell'esperienza acquisita, e in modo che la Commissione possa essere informata del sistema di

controllo, possa determinarne il carattere sufficiente o meno e approfittare di tale esperienza per altri sistemi. Più in particolare, la convenuta sottolinea che, in regioni come il Baden-Württemberg, in cui il controllo in loco viene effettuato solo all'inizio del periodo di sei mesi, bisogna prendere in considerazione di effettuare una seconda visita presso un certo numero di imprese per controllare effettivamente il rispetto dell'obbligo di sei mesi.

Di conseguenza, è necessaria una politica coerente e logica in materia di controllo, nell'ambito della quale siano enunciati un minimo di regole concrete che possa servire da filo conduttore per i servizi esecutivi. In base all'asserzione non contestata della convenuta, non esiste né in Baviera né nel Nordrhein-Westfalen alcuna traccia dell'esistenza di una tale politica.

Per quanto riguarda il Regierungspräsidium di Stoccarda, la valutazione negativa della convenuta si basa sulla circostanza seguente: conteggi del numero di animali sarebbero stati certamente svolti in occasione di visite di controllo effettuate — nel caso in cui un dipendente non è passato a prendere il modulo di domanda — poco dopo la presentazione della domanda, ma non si è avuto il minimo controllo sul mantenimento effettivo del numero di animali dichiarati durante il resto del periodo imposto di sei mesi.

19. A mio parere, gli sviluppi che precedono dimostrano che la convenuta ha potuto concludere infatti per la mancanza, nelle tre regioni interessate, di una politica di controllo sufficiente nei confronti del requisito del mantenimento di uno stesso numero di animali durante sei mesi. Due altre questioni fondamentali rimangono tuttavia aperte: in primo luogo, se la convenuta possa, in generale, utilizzare la mancanza di politica di controllo di una regione determinata come di rifiuto del finanziamento a titolo del FEAOG per le spese effettuate in tale regione e, in secondo luogo, se esista *nella fattispecie* una « causalità » o un nesso sufficiente tra la mancanza di politica di controllo, anche supponendo che essa possa essere utilizzata come motivo di rifiuto, e le spese escluse dal finanziamento comunitario. Risponderò più oltre alla seconda questione, che è più concreta, separatamente per regione, ma tenendo conto globalmente dei sei requisiti di controllo esaminati (vedi il punto 30 qui di seguito). Intendo affrontare fin d'ora la prima questione che è più generale. Essa porta a chiedersi se, mediante il requisito posto, la Commissione non si avventuri troppo lontano — « deducendo taluni obblighi di controllo contenuti implicitamente nei regolamenti e nel loro contesto » — nella direzione della « imposizione agli Stati membri (o l'armonizzazione) unilaterale di regole di controllo dettagliate ». A tal riguardo bisogna prestare un'attenzione particolare alla questione delle percentuali minime di controllo in loco.

20. Nella controreplica, la convenuta ha sostenuto che la parità non solo tra gli Stati membri, ma anche tra le differenti suddivisioni di uno Stato federale quale la Repubblica federale, richiedeva che una certa percentuale minima di casi siano coperti da controlli in loco; la convenuta ha menzionato allora l'aliquota del 100% in Irlanda, del 25% nel Regno Unito e di un 5% in Italia e nei Paesi Bassi e, combinando l'argomento tratto dalla parità che è stato menzionato e il requisito di un'efficacia minima

dei controlli, ha proposto il 5% come un minimo assoluto [34].

All'udienza, la ricorrente ha difeso la sua asserzione secondo cui la Commissione non poteva presentare tale aliquota come un requisito *implicito* sostenendo che la stessa Commissione avrebbe potuto riportare *esplicitamente* tali requisiti nel suo regolamento di applicazione e, inoltre, che essa aveva anche effettivamente fatto uso di tale facoltà in una decisione 7 luglio 1989 (non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale). In tale decisione è prescritta un'aliquota di sondaggio del 10%. Secondo la ricorrente, risulta a contrario da tale decisione che, per il periodo precedente (nella fattispecie, le campagne di commercializzazione 1984 e 1985) e per quanto riguarda gli obblighi di controllo che essa non prevede (ad esempio un secondo controllo in taluni casi individuali), un tale obbligo di controllo dettagliato non incombeva agli Stati membri.

21. La ricorrente basa le sue affermazioni sulla tutela di cui beneficiano gli Stati membri nei loro rapporti con la Commissione in virtù della certezza giuridica, la quale vieta nella fattispecie di imporre « retroattivamente » requisiti di controllo. Benché non abbia intenzione di negare che la certezza giuridica svolga anche un ruolo tra gli Stati membri e la Commissione [35], intendo nondimeno precisare che i loro rapporti reciproci si basano sull'obbligo di cooperazione leale imposto dall'art. 5 del Trattato CEE [36]. Tale obbligo generale comporta, nei confronti del controllo dell'attuazione della politica agricola, disciplinata dal regolamento di base n. 729/70 e dai regolamenti specifici applicabili al settore interessato, un certo numero di obblighi specifici sia per gli Stati membri che per la Commissione. Il compito comune della Commissione e degli Stati membri consiste nell'utilizzo corretto e regolare delle risorse comunitarie, e l'ambito per l'adempimento di tale missione è quello della liquidazione dei conti del FEAOG, procedura che prevede la partecipazione degli Stati membri mediante contatti bilaterali nonché attraverso un comitato di gestione [37].

È chiaro in tale contesto che, nei rapporti della Commissione con uno Stato membro, la certezza giuridica non svolge lo stesso ruolo che nei rapporti tra autorità da un lato e un amministrato o un contribuente dall'altro [38].

Tenuto conto della responsabilità comune della Commissione e degli Stati membri nei confronti dell'esistenza di un sistema di controllo effettivo, non è esatto asserire che solo regole di controllo enunciate esplicitamente in disposizioni comunitarie siano va-

34 — La convenuta menziona anche altri regolamenti comunitari che prescrivono esplicitamente un'aliquota minima di controllo del 5%. Si tratta nella fattispecie dell'art. 5 del regolamento (CEE) della Commissione 19 dicembre 1977, n. 2835, relativo alle modalità concernenti l'aiuto per il frumento duro (GU L 327, pag. 9) e dell'art. 4, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione 31 ottobre 1984, n. 3061, recante modalità di applicazione del regime di aiuto alla produzione di olio di oliva (GU L 288, pag. 52). In base ad un comunicato stampa (Agence « Europe », venerdì 15 dicembre 1989, n. 5154) il Consiglio dei ministri dell'Agricoltura ha accettato una proposta intesa ad imporre un'aliquota minima di controlli del 5% per gli uffici doganali per quanto riguarda le restituzioni all'esportazione, molto importanti sul piano del bilancio.

35 — Vedi le mie conclusioni 4 luglio 1989 nella causa 14/88, punto 15, e la sentenza 14 novembre 1989, punto 19 della motivazione, causa 14/88.

36 — Stesse conclusioni, punti 11-13, e sentenza, punto 20 della motivazione.

37 — Vedi le conclusioni dell'avvocato generale Capotorti del 5 dicembre 1978 nelle cause riunite 11/76, 15/76 e 16/76 nonché 18/76, Racc. 1979, pagg. 286, 294 e 295.

38 — Vedi in particolare le mie conclusioni nella causa 262/87, Paesi Bassi/Commissione, punto 12. Per tale motivo, il confronto fatto all'udienza con il rapporto che esiste tra un'autorità verbalizzante ed un privato che ha mal parcheggiato la sua autovettura non è pertinente.

lide [39]. Non si può quindi dedurre semplicemente dalla decisione 7 luglio 1989 che prima di tale data, in mancanza di disposizioni comunitarie esplicite, la Commissione non ha potuto porre un requisito minimo per quanto riguarda il numero di verifiche da effettuare in loco. Vi possono sempre essere ragioni di non procedere subito ad un'esplicitazione: il rappresentante della Commissione ha menzionato la forte resistenza psicologica dei rappresentanti degli Stati membri al comitato di gestione contro ciò che essi hanno interpretato come un paternalismo esagerato nei confronti degli Stati membri e — quest'ultimo punto mi convince maggiormente — il timore della Commissione di vedere interpretare la fissazione di una percentuale minima come un incoraggiamento ad un allentamento dei controlli da parte degli Stati membri che applicano una percentuale troppo elevata. D'altra parte, in mancanza di regole esplicite e dettagliate, bisogna ricorrere ai principi dell'art. 5 e del regolamento di base n. 729/70 le cui disposizioni lasciano una reale responsabilità agli Stati membri ma riconoscono anche alla Commissione un reale potere di gestione, in quanto le due competenze debbono essere esercitate nell'interesse della Comunità.

22. Quando la Commissione applica una norma implicita in materia di controllo all'atto della liquidazione dei conti, la certezza giuridica, in quanto tutela degli Stati membri, rappresenta un interesse variabile secondo il carattere più o meno evidente della norma. Quando la Commissione basa un rifiuto di finanziamento sull'assenza totale di sistema di controllo, o sull'assenza di un sistema che consente di rispondere alle questioni poste dalla Commissione nell'ambito dell'art. 9, n. 1, del regolamento di base — il che era il caso a mio parere del rifiuto relativo ai premi sugli ovini che ho esaminato precedentemente (punto 13) — lo Stato membro non può pertanto invocare per giustificarsi la « retroattività » o il carattere inatteso di tale decisione. La situazione è del tutto differente quando la Commissione completa concretamente con una solo cifra tra molte altre possibili un requisito di controllo quale un « termine ragionevole » o un « numero ragionevole di controlli in loco » certo evidente di per sé poiché derivante chiaramente dai fini della normativa e dalle sue condizioni concrete di concessione. In tali casi, come nella causa C-10/88 e nella causa 14/88, Italia/Commissione [40], il termine ragionevole concretamente considerato non può essere applicato al momento della liquidazione dei conti solo dopo essere stato comunicato agli Stati membri (e a seguito di un dialogo con essi).

L'appartenenza all'una o all'altra di queste due ipotesi del caso posto nella fattispecie per quanto riguarda i premi per le vacche nutrici non salta immediatamente agli occhi. Si può considerarlo come un caso in cui, trattandosi di una condizione di concessione rilevante, qualsiasi forma di organizzazione del controllo in loco fa difetto in due delle tre regioni interessate, mentre nella terza regione (quella del Regierungspräsidium di Stoccarda) il rispetto di tale condizione è controllato in loco solo in modo incidentale e in una maniera che non è totalmente concludente (mediante la raccolta delle domande o mediante una visita effettuata all'i-

39 — Vedi sentenza 19 ottobre 1989, Italia/Commissione, punto 18 della motivazione (cause riunite 258/87, 337/87 e 338/87, Racc. pagg. 3359 e 3384), nella quale la Corte si discosta dal punto 46 delle conclusioni dell'avvocato generale Lenz del 7 luglio 1989.

40 — Nella causa C-10/88, Italia/Commissione, Racc. 1990, pag. I-1229, relativa alla concessione di premi per la nascita per i vitelli, ho concluso il 16 gennaio 1990 nel senso che la Commissione aveva indebitamente rifiutato il finanziamento di spese invocando un termine ragionevole per il pagamento completato concretamente da essa, poiché aveva comunicato tale termine agli Stati membri solo alla *fine* dell'anno al quale si riferivano gli importi di cui trattasi. Per la causa 14/88, rinvio alla nota 35 sopra.

nizio del periodo). Tutto ciò, benché le ispezioni in loco siano prescritte come complemento del controllo amministrativo all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1244/82 (vedi il punto 15 sopra menzionato). D'altra parte, il caso controverso può essere considerato come un caso in cui la Commissione, come condizione del finanziamento, attende dallo Stato membro che esso abbia effettuato durante l'esercizio interessato una certa quantità di controlli in loco di cui essa fissa il numero a posteriori.

Ritengo che l'addebito della Commissione, in due delle tre regioni interessate certamente, in particolare Baviera e Renania, riguarda piuttosto la mancanza di qualsiasi forma di organizzazione del controllo in loco e i motivi che hanno basato la decisione della Commissione per le regioni di cui trattasi rimangono valide, con riserva — e allora soprattutto per quanto riguarda il Regierungspräsidium di Stoccarda poiché le lacune del controllo e quindi anche il nesso causale sono ivi meno solidi — della « questione di causalità » esaminata più oltre (vedi il punto 28 qui di seguito).

23. *4.* Il quarto requisito di controllo posto dalla convenuta riguarda l'esistenza di una relazione scritta sul risultato delle ispezioni in loco. Tale prassi consente ai dipendenti della Commissione di determinare facilmente, all'atto di una visita nei Land, la percentuale di aziende che sono state assoggettate a controlli in loco, l'intervallo tra i controlli effettuati eventualmente nella stessa azienda, ecc.

Secondo la ricorrente, non è necessario disporre di una traccia scritta dei controlli in loco quando questi controlli non portano ad un rovesciamento della decisione di concessione dei premi; inoltre, in caso di dubbio da parte della Commissione circa l'effettività dei controlli effettuati in loco, la loro prova può essere fornita con l'ausilio di agende e note spese dei dipendenti.

Mi sembra che tale requisito di controllo sia stato applicato giustamente dalla convenuta: è difficilmente concepibile che, per il controllo della destinazione delle sue proprie risorse finanziarie, uno Stato membro non imponga il minimo obbligo di redigere una relazione ai dipendenti incaricati di procedere ai controlli in loco, se non nella misura in cui essi hanno scoperto irregolarità. Anche se tale fosse il caso, una tale organizzazione amministrativa è inammissibile per il controllo della destinazione delle risorse comunitarie. Per quanto riguarda la sanzione da infliggere ai singoli trasgressori del diritto comunitario, che è vicina alla problematica attuale, la Corte ha infatti lasciato intendere giustamente che il requisito di una sanzione « analoga » a quella applicabile alle violazioni puramente nazionali costituisce un requisito minimo, che bisogna osservare quando il requisito dell'attuazione effettiva del diritto comunitario non reclama una sanzione *più severa*[41]. In considerazione della necessità di fornire alla Commissione tutte le informazioni di cui essa ha bisogno per poter assicurare il buon funzionamento comunitario, mi sembra che il requisito di controllo controverso sia stato applicato nella fattispecie giustamente e correttamente.

41 — Tale interpretazione risulta dalla sentenza 21 settembre 1989, Commissione/Grecia (causa 68/88, Racc. pag. 2965), ed in particolare dall'espressione « in ogni caso » utilizzata al punto 24 della motivazione. Nello stesso senso, vedi avvocato generale Darmon al punto 10 delle sue conclusioni del 29 novembre 1988 nella causa 94/87, Commissione/Repubblica federale di Germania (Racc. pag. 175), e il punto 12 della motivazione della sentenza 2 febbraio 1989 nella stessa causa.

La Commissione poteva quindi concludere che non era soddisfatto tale requisito, strettamente collegato al precedente, nelle tre regioni interessate.

24. *5.* Secondo la convenuta, anche a livello dei Land erano state introdotte delle norme per quanto riguarda il controllo e il rispetto dell'impegno di non fornire latte né prodotti lattiero-caseari ad una latteria durante il periodo di dodici mesi. La ricorrente replica a ciò che tale regola di controllo esplicita non deriva imperativamente dai regolamenti, dato che le verifiche effettuate in loco consentono di determinare facilmente, ad esempio mediante la mancanza di mungitrici o di impianti frigoriferi, che un'azienda che beneficia di un premio per le vacche nutrici non consegna latte durante il periodo interessato. La convenuta conferma che bisogna prevedere, ad esempio, la consultazione degli elenchi dei fornitori di latterie vicine per mettere mano su eventuali contravventori. Prima di dare la mia valutazione circa questo quinto requisito (vedi punto 26 qui di seguito) esaminerò il sesto ed ultimo requisito, strettamente collegato al precedente dal punto di vista del controllo.

La prima reazione della ricorrente è di replicare in modo abbastanza sostenuto che il segreto fiscale rende impossibile un controllo del reddito realizzato in tal modo e che principi generali del diritto amministrativo al fine della tutela del cittadino impediscono anche di effettuare altre ricerche presso « terzi ». La convenuta replica a ciò che le disposizioni tedesche invocate non si applicano nella fattispecie, dato che la tutela dei dati a carattere fiscale vale solo per la trasmissione a persone « non autorizzate », e che tale disposizione non si applica ad una serie di funzioni pubbliche il cui esercizio dipende anche dalle informazioni sui redditi e non può quindi per di più essere fatto valere per quanto riguarda il controllo della destinazione dei fondi comunitari. Su tale punto preciso del segreto fiscale, ritengo che la convenuta abbia ragione: certo, nella sentenza 10 gennaio 1980, Commissione/Italia (causa 267/78) [42], una norma di competenza nazionale è stata opposta ai requisiti della Comunità nel campo del controllo, ma si trattava nella fattispecie del segreto istruttorio penale, che derivava dalla separazione dei poteri nello Stato membro, applicabile, in maniera generale, ai dipendenti nazionali. Nella misura in cui, nell'ordinamento giuridico nazionale della ricorrente, taluni dipendenti incaricati del controllo della concessione di prestazioni nazionali abbiano accesso a dati a carattere fiscale, questi ultimi possono e devono anche essere utilizzati all'atto del controllo della destinazione dei fondi comunitari.

25. *6.* La convenuta afferma che devono esistere regole relative al controllo dell'obbligo di trarre la maggior parte dei propri redditi da un'azienda agricola; la convenuta suggeriva a tal riguardo di informarsi oralmente presso vicini o il comune interessato e di ricorrere ad altre fonti « terze », cioè a fonti diverse dalla dichiarazione del richiedente stesso.

La ricorrente ha fatto valere anche, per quanto riguarda le informazioni relative ad altri redditi, « fascicoli di esercizio » istituiti per ciascun agricoltore. La convenuta ritiene da parte sua che si tratta in tal caso di una fonte d'informazione insufficiente in materia, dato giustamente che una causa importante del mancato rispetto delle condizioni

42 — Racc. 1980, pag. 31.

relative al reddito consiste nell'esercizio di un'attività professionale diversa da quella di agricoltore, informazione che non risulta nel « fascicolo di esercizio » istituito per l'azienda agricola.

26. Mi sembra che, per quanto riguarda la camera dell'agricoltura della Renania a Bonn e lo Stato libero di Baviera, la convenuta abbia potuto ritenere giustamente che i due ultimi requisiti in materia di controllo (punti 24 e 25 precedenti) non erano soddisfatti. Nella prima regione non esisteva infatti la minima indicazione sul modo di controllare il rispetto degli imperativi relativi al reddito e alla mancata fornitura del latte, e nemmeno su eventuali controlli in loco che potevano portare a certe rilevazioni e ad una certa dissuasione. I fascicoli istituiti dai dipendenti della Commissione non hanno nemmeno fornito indicazioni di tale tipo [43]. In Baviera la situazione era identica.

Nella regione del Regierungspräsidium di Stoccarda, mi sembra per contro che la valutazione debba essere diversa: ivi era infatti previsto che si dovevano cercare le domande nell'azienda dei richiedenti, il che comportava subito una prima verifica superficiale in loco; si può allora scoprire l'esistenza di redditi stranamente elevati, una mancanza da parte dell'agricoltore dovuta all'esercizio di professioni secondarie importanti o la presenza di impianti necessari per le forniture di prodotti lattiero-caseari. Non si può pertanto affermare, per quanto riguarda questi due requisiti che non sono per loro natura facilmente controllabili, che la ricorrente sia venuta meno ai suoi obblighi in materia di controllo in modo evidente così nella regione del Regierungspräsidium di Stoccarda come nelle due altre regioni.

27. Riassumo l'esame dei requisiti relativi al controllo per quanto riguarda i premi per le vacche nutrici (punti 16-26). Il primo requisito in materia di controllo relativo alla valutazione dell'appartenenza delle vacche nutrici ad una razza determinata è stato abbandonato dalla Commissione stessa (vedi punto 16 sopra). Per quanto riguarda il secondo requisito in materia di controllo, relativo al sistema di identificazione delle vacche nutrici, sono pervenuto alla conclusione che la Commissione non abbia potuto dimostrarne l'esistenza. Il terzo requisito, secondo il quale verifiche in loco dovevano essere effettuate per assicurarsi del mantenimento durante sei mesi di uno stesso numero di animali, è stato a mio parere applicato giustamente dalla Commissione, ma sussiste un dubbio sul se, nel caso del Regierungspräsidium di Stoccarda, il requisito sia stato realmente disconosciuto al punto che ad esso si possono attribuire conseguenze finanziarie (punti 17-22). Il quarto requisito, secondo il quale bisogna conservare una relazione scritta delle ispezioni effettuate in loco, poteva essere invocato giustamente nei confronti delle tre regioni interessate (punto 23). Per quanto riguarda il quinto e sesto requisito, relativi al controllo dell'obbligo concernente la preponderanza dei redditi agricoli, la Commissione può considerarli non soddisfatti per quanto riguarda la Renania e la Baviera, mentre per quanto riguarda il Regierungspräsidium l'inadempimento — come per il terzo requisito — non era così chiaro (punti 24-26).

43 — Cosa ancora più grave, in uno di questi casi, si poteva già leggere sul modulo di domanda che il richiedente era « agricoltore e dipendente », ma l'interessato aveva nondimeno beneficiato indebitamente di versamenti per anni. È solo per caso (un lapsus al telefono) che si è scoperto che più della metà dei suoi redditi provenivano dalla sua attività di dipendente. Anche in tal caso solo in ritardo se ne sono tratte le conseguenze.

Il rifiuto del finanziamento a carico del FEAOG come arma nelle mani della Commissione

28. Passo ad ora ad occuparmi di una questione che non ho considerato risolta dalla giurisprudenza per quanto riguarda il premio per gli ovini (punto 13 sopra): *in quale misura* la Commissione possa attribuire al mancato rispetto di requisiti minimi nei confronti del controllo della destinazione di fondi comunitari, requisiti che sono contenuti implicitamente nei regolamenti specifici e che sono dedotti dalla ripartizione dei ruoli nella procedura di liquidazione dei conti (instaurata dal regolamento di base), conseguenze finanziarie che rivestono la forma di un rifiuto di finanziamento. Tale questione, che ho chiamato sopra una « questione di causalità », riguarda il nesso tra le lacune constatate dalla Commissione nel sistema di sorveglianza e le spese che essa ha escluso dal finanziamento. Si tratta in sostanza di una questione relativa all'amministrazione della prova, più precisamente di una questione di ripartizione dell'onere della prova.

Nelle sue prime sentenze in materia, la Corte ha richiamato l'attenzione sulle questioni non risolte per quanto riguarda l'esatta funzione della liquidazione dei conti del FEAOG [44] ed ha adottato la tesi restrittiva seguente, che essa ha dedotto dalla struttura istituzionale — istituzione ed applicazione nazionali di misure finanziate dalla Comunità —: le spese effettuate in violazione del diritto comunitario vengono prese a carico dalla Commissione solo se l'applicazione erronea del diritto comunitario possa essere imputata ad un'istituzione della Comunità [45]. Nelle conclusioni dell'avvocato generale Capotorti, tale opinione restrittiva si basava direttamente su due imperativi « logici »: da un lato, la parità tra gli Stati membri e tra gli operatori economici, basata sulla giustizia distributiva e, d'altra parte, l'effetto incentivante del rischio finanziario per gli Stati membri, tanto più che « la Comunità non ha possibilità di intervenire *direttamente* presso autorità amministrative nazionali per revocare gli ordini o istruzioni » [46]. La Corte ne ha concluso direttamente che, in ricorsi per annullamento ai sensi dell'art. 173 contro decisioni di rifiuto di finanziamento a titolo del FEAOG, l'onere della prova incombe, in via di principio, allo Stato membro ricorrente [47]. In un solo caso, la Corte, invocando le « circostanze della causa », si è dimostrata disposta ad ammettere che lo Stato membro ricorrente, che, con un certo successo, fornisca un principio di prova o almeno si assuma l'obbligo di esporre i suoi mezzi, sia ricompensato mediante un'inversione dell'onere

44 — Sentenze 7 febbraio 1979, Paesi Bassi/Commissione, punto 12 della motivazione (causa 11/76, Racc. pag. 245), e Repubblica federale di Germania/Commissione, punto 12 della motivazione (causa 18/76, Racc. pag. 343): « d'altronde, è pacifico che fino ad oggi il diritto comunitario non contempla alcuno specifico procedimento di imputazione per appianare eventuali divergenze tra la Comunità e gli Stati membri; la liquidazione dei conti da parte della Commissione comprende quindi necessariamente l'imputazione delle spese a carico della Commissione o dello Stato membro interessato ».

45 — Sentenza 7 febbraio 1979, Paesi Bassi/Commissione, punto 25 della motivazione (causa 11/76, Racc. pag. 245). A titolo di esempio di rifiuto di finanziamento poiché semplici formalità di prova non erano state osservate, rinvio alle sentenze 27 febbraio 1985, Italia/Commissione, punto 21 della motivazione (cause riunite 55/83 e 56/83, Racc. pag. 683, in particolare pag. 705). La Corte ha escluso la regolarizzazione a posteriori di formalità di prova, così come la sostituzione di altri mezzi di prova a quelli contemplati: sentenza 7 febbraio 1979, Francia/Commissione, punto 11 della motivazione (cause 15/76 e 16/76, Racc. pag. 321), e Repubblica federale di Germania/Commissione, punti 20 e 22 della motivazione (causa 18/76, Racc. pag. 343). Vedi a tal riguardo le conclusioni dell'avvocato generale Mischo del 1° ottobre 1987, Regno Unito/Commissione, punto 46 (causa 347/85, Racc. 1988, pag. 1749). La possibilità di escludere talune spese dal finanziamento stesso quando è dimostrato che non è stata commessa nessuna irregolarità materiale è stata confermata nella sentenza 25 febbraio 1988, Paesi Bassi/Commissione (causa 327/85, Racc. pag. 1065).

46 — Conclusioni del 5 dicembre 1978, Racc. 1979, pag. 286, in particolare pag. 292.
(Il corsivo è mio).

47 — Vedi ad esempio sentenza 25 novembre 1980, Belgio/Commissione, punto 15 della motivazione (causa 820/70, Racc. pag. 3537): « Perciò il ricorrente non ha provato che l'errata applicazione delle disposizioni dell'art. 8 del regolamento (CEE) n. 1041/77 da parte delle autorità belghe debba essere imputata alla Commissione ». Vedi anche sentenza 21 febbraio 1989, Grecia/Commissione, punto 19 della motivazione (causa 214/86, Racc. pag. 367).

della prova verso la Commissione [48]. Tale causa è rimasta un caso isolato, ma essa dimostra che la Corte non è insensibile al fatto che l'applicazione del principio rigoroso non è indicata in talune circostanze.

È interessante, a titolo di confronto, dare uno sguardo all'arma alternativa, meno flessibile e che porta ad una sanzione, di un ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE: mentre in tale ipotesi è alla Commissione in quanto ricorrente che incombe in via di principio l'onere della prova della violazione del diritto [49], la Corte ha dichiarato, nella sua sentenza 22 settembre 1988 nella causa 272/86, che la ricorrente aveva presentato sufficienti elementi da cui risultavano irregolarità e che stando così le cose incombeva allo Stato membro convenuto contestare in maniera sostanziale e dettagliata i dati presentati e le conseguenze che ne derivavano [50]. Anche nella procedura ai sensi dell'art. 169 è quindi possibile osservare una certa flessibilità nella ripartizione dell'onere della prova.

29. Una circostanza un po' specifica nella fattispecie è il carattere in gran parte « implicito » delle norme di diritto comunitario che la Commissione ritiene violate (punti 21 e 22 di cui sopra). Mi chiedo se la Commissione possa, in un tale caso, procedere ad un'estrapolazione così spinta a partire dai metodi di controllo o di concessione difettosi applicati e dal numero non trascurabile di fascicoli individuali trovati inesatti a seguito delle mancanze, al fine di pervenire a conclusioni per la regione intera nella quale il metodo difettoso è stato applicato. Mi chiedo anche se l'onere della prova (o quello di esporre i suoi mezzi) che incombe allo Stato membro non sia allora alleggerito.

Il principio stesso dell'estrapolazione è già stato riconosciuto dalla Corte in un certo numero di situazioni concrete. La variante più estrema, applicata in un caso estremo comparabile a quello del premio per gli ovini nella regione che rientra nella camera d'agricoltura della Renania, consiste nel rifiutare qualsiasi finanziamento quando è totalmente impossibile alla Commissione accertare se le regole siano state correttamente applicate [51]. Un'applicazione meno estrema dell'estrapolazione è stata riconosciuta dalla Corte nella recente sentenza 21 febbraio 1989, Grecia/Commissione (causa 214/86). La Corte non ha visto nella fattispecie un ostacolo al metodo di lavoro utilizzato dalla Commissione che è consistito nell'applicare la percentuale (debole) rivelata dall'analisi di campioni, di qualità di prodotti che potevano essere ammessi all'intervento, alla partita di prodotti totali offerti all'intervento di cui lo Stato membro aveva fornito campioni, e a rifiutare il finanziamento di tutte le altre spese, ivi comprese quindi tutte le spese concernenti le partite in provenienza delle quali la Commissione non aveva ricevuto campioni [52].

Queste due sentenze dimostrano chiaramente che la Commissione, all'atto della liquidazione dei conti del FEAOG, può rifiutare più spese di quelle che si riferiscono a partite o a casi individuali relativamente ai quali essa sa con certezza che non danno

48 — Sentenza 12 luglio 1984, Lussemburgo/Commissione, punti 29-32 della motivazione (causa 49/83, Racc. pag. 2931), che va in senso inverso rispetto alle conclusioni dell'avvocato generale Darmon che si basa sulla giurisprudenza precedente (Racc. 1984, pag. 2950).

49 — Vedi sentenza 5 ottobre 1989, nella causa 290/87, punti 16-20 della motivazione, e le conclusioni dell'avvocato generale Lenz dell'11 luglio 1989, punto 40 (Racc. pag. 3083, in particolare pag. 3091).

50 — Commissione/Grecia (Racc. 1988, pag. 4875). Poiché il governo ellenico non aveva sottoposto alla Corte alcun elemento a tal riguardo, la Corte ha deciso che i fatti asseriti dovevano essere considerati come dimostrati.

51 — Rinvio, nella fattispecie, alla sentenza Francia/Commissione sopra menzionata alla nota 7.

52 — Punto 19 della motivazione e i punti 30-33 delle conclusioni dell'avvocato generale Lenz del 22 novembre 1988.

diritto al finanziamento comunitario. Tale stato di cose, dovuto alla mancanza di conoscenza certa di taluni casi individuali e alla necessità di osservare una disciplina finanziaria, porta inevitabilmente ad una certa dissociazione tra il rapporto impresa/Stato membro e il rapporto Commissione/Stato membro: lo Stato membro non potrà, ad esempio in caso di rifiuto di finanziamento a causa di una sorveglianza insufficiente o di un'interpretazione erronea che sono ad esso imputabili, compensare la mancanza di rimborso con un recupero presso imprese [53]. Severità nei confronti degli Stati membri non significa quindi severità nei confronti dei soggetti giuridici.

30. Ne concludo che la Commissione può e deve rifiutare il finanziamento comunitario non solo quando, in una regione, qualsiasi indicazione dell'esistenza di un minimo di controllo sulla destinazione delle somme concesse a nome della Comunità faccia difetto — il caso del premio per gli ovini nella regione assoggettata alla camera d'agricoltura di Renania —, ma anche quando diversi requisiti rilevanti in materia di controllo non sono soddisfatti in una regione, il che può risultare da una proporzione considerevole di fascicoli inesatti. Spetta allo Stato membro sollevare un dubbio sulla validità del ragionamento della Commissione — che si basa inevitabilmente su supposizioni e su estrapolazioni — sostenendo che non è giustificato dai fatti concreti relativi alla situazione interessata in materia di controllo. Lo Stato membro deve quindi invocare nella fattispecie elementi sostanziali e dettagliati. Eventualmente, lo Stato membro può anche accreditare la tesi dell'applicazione di norme molto meno severe nei confronti di altri Stati membri o regioni [54].

Nella fattispecie la ricorrente non è stata in grado di suscitare il minimo dubbio relativamente alla fondatezza della valutazione da parte della convenuta del premio per le vacche nutrici nello Stato libero di Baviera e nella regione che rientra nella camera d'agricoltura della Renania. Nelle due regioni sembra che nessun controllo sia stato effettuato circa il mantenimento del numero richiesto di bovini durante il periodo prescritto, né sul rispetto delle condizioni relative al reddito e alla mancata fornitura di prodotti lattiero-caseari. Per il Regierungspräsidium di Stoccarda sembra possibile per contro in linea con la sentenza sopra menzionata, pronunciata nella causa 49/83 [55], decidere che, tenuto conto delle « circostanze della causa » del carattere « implicito » delle obbligazioni in materia di controllo, il nesso di causalità tra le lacune del sistema di sorveglianza addebitate dalla Commissione e le spese effettuate dagli Stati membri è insufficientemente solido. Una certa forma di controllo in loco, anche se difettosa, è in effetti avvenuta in tale regione (punto 18 di cui sopra). Il che consente di considerare in particolare che le condizioni di reddito e di mancata fornitura hanno costituito anche oggetto di un certo controllo, anche se è stato accidentale (punto 26 di cui sopra).

53 — Ciò non significa ancora che il rifiuto di finanziamento costituisca una « sanzione » inflitta allo Stato membro. A differenza di una condanna ex art. 171 del Trattato, l'elemento morale della disapprovazione costituisce infatti una mancanza. La liquidazione dei conti del FEAOG non è di conseguenza niente più che una decisione sull'imputazione di un onere finanziario tra due autorità.

54 — Nella fattispecie, la ricorrente non ha invocato un tale argomento tratto dal principio di uguaglianza. La convenuta ha fatto invece valere taluni argomenti che danno l'impressione che altre regioni dello Stato membro erano state confrontate alla stessa norma e che il loro sistema era stato giudicato soddisfacente, mentre taluni altri Stati membri dovevano sopportare un rifiuto di finanziamento negli stessi settori sulla base di motivi analoghi.

55 — Vedi sopra, nota 48.

Decisione

31. Alla luce di quanto precede propongo alla Corte di annullare la decisione della Commissione 87/541/CEE fino a concorrenza dell'importo di 42 585,88 DM, corrispondente al premio per il mantenimento di vacche da latte nella regione del Regierungspräsidium di Stoccarda, e di respingere per il resto il ricorso.

Poiché ciascuna delle parti è rimasta parzialmente soccombente, propongo che le spese siano compensate ai sensi dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura.