CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS

presentate il 16 dicembre 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

In questa causa la Pretura circondariale di Cuneo vi ha sottoposto due questioni pregiudiziali. La prima riguarda la validità delle decisioni della Commissione 15 novembre 1989, 89/627/CEE (GU 1989, L 359, pag. 23) e 19 aprile 1990, 90/213/CEE (GU 1990, L 113, pag. 32), relative alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio 1987 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia (in prosieguo: il «Fondo»). La seconda questione riguarda la ripetizione da parte degli Stati membri di pagamenti non accettati come imputabili al Fondo. La prima questione solleva il problema se la validità di una decisione della Commissione relativa alla liquidazione dei conti del Fondo possa essere impugnata dinanzi ai giudici degli Stati membri.

La normativa pertinente

1. Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 729/70 (GU 1970, L 94, pag. 13), disciplina il finanziamento della politica agricola comune. Ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, n. 2, e 3, n. 1, la sezione garanzia del Fondo finanzia gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli, che sono intrapresi secondo le norme comunitarie.

L'art. 4 prescrive che gli Stati membri designino le autorità competenti a pagare le spese necessarie per finanziare l'intervento. Per garantire la corretta amministrazione del Fondo i conti delle autorità nazionali devono essere approvati dalla Commissione secondo la procedura prevista dall'art. 5, n. 2. L'art. 8, nn. 1 e 2, dispone quanto segue:

«1. 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.

Gli Stati membri informano la Commissione delle misure adottate a tal fine ed in particolare dello stato delle procedure amministrative e giudiziarie.

2. In mancanza di recupero totale, le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dalla Comunità, salvo

* Lingua originale: l'inglese.

quelle risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni od agli organismi degli Stati membri.

Le somme recuperate sono versate ai servizi o agli organismi pagatori e da questi detratte dalle spese finanziate dal Fondo».

2. I prodotti ortofrutticoli sono soggetti ad un'organizzazione comune dei mercati disciplinata dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 1035/72 (GU 1982, L 118, pag. 1), come modificato. Il regolamento prevede la costituzione di organizzazioni di produttori e stabilisce un sistema di prezzi di sostegno secondo cui le organizzazioni di produttori possono fissare un prezzo di ritiro, al di sotto del quale i prodotti dei loro aderenti non possono essere messi in vendita. Quando viene fissato un prezzo di ritiro le organizzazioni dei produttori devono concedere agli aderenti un'indennità per le quantità di prodotti, rispondenti alle norme di qualità specificate, rimaste invendute. L'art. 15 del regolamento stabilisce che per il finanziamento di tali operazioni di ritiro dalla vendita le organizzazioni di produttori devono costituire un fondo d'intervento alimentato da contributi basati sulle quantità messe in vendita. A tenore dell'art. 18 gli Stati membri devono accordare una compensazione finanziaria alle organizzazioni di produttori che procedono ad interventi, purché il prezzo di ritiro dalla vendita non superi un determinato livello. Il valore della compensazione è uguale alle indennità versate dalle organizzazioni di produttori, diminuite delle entrate nette provenienti dalla rivendita dei prodotti ritirati dal mercato. Le spese all'uopo sostenute possono essere finanziate dalla sezione garanzia del Fondo.

Gli antefatti e le questioni giuridiche

3. All'origine del procedimento vi è la liquidazione, da parte della Commissione, dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio 1987 finanziate dalla sezione garanzia del Fondo. Nel corso di questa liquidazione dei conti la Commissione verificava come le autorità italiane avessero controllato il funzionamento delle organizzazioni di produttori ortofrutticoli istituite in forza del regolamento n. 1035/72. Dalla relazione di sintesi redatta da dipendenti della Commissione, su cui era basata la liquidazione dei conti, risultava che il numero e l'importanza dei controlli effettuati dalle autorità italiane erano insufficienti per garantire che le organizzazioni di produttori stessero operando in conformità alle norme del diritto comunitario. In particolare, la Commissione sostiene che le autorità italiane avevano effettuato controlli soltanto su sei delle complessive 134 organizzazioni di produttori riconosciute nel 1987. Di quelle sei organizzazioni soltanto tre avevano ricevuto aiuti comunitari, il cui ammontare rappresentava appena il 2,12% delle spese complessive presentate dall'Italia. Secondo la Commissione, il suo esame rivelava inoltre che nemmeno i controlli effettuati su quelle poche organizzazioni erano sufficienti a garantire che esse operassero in conformità al diritto comunitario.

4. Di conseguenza, nella sua decisione relativa alla liquidazione dei conti per l'esercizio 1987 (decisione 89/627/CEE, soprammenzionata) la Commissione non riconosceva il 5% delle spese dichiarate dall'Italia. Secondo il settimo 'considerando' di questa decisione:

«(...) le spese non riconosciute per l'Italia comprendono un importo di 20 920 524 089 LIT, corrispondenti a compensazioni finanziarie concesse dalle associazioni di produttori nel settore degli ortofrutticoli; (...) in virtù della presente decisione, tale importo deve essere assunto a proprio carico dallo Stato membro in questione; (...), date le particolari circostanze di questo caso, è opportuno tuttavia che la Commissione provveda a riconsiderare il rifiuto di finanziamento da essa deciso in occasione della presente liquidazione dei conti, sempreché lo Stato membro interessato fornisca le prove richieste entro e non oltre il 31 dicembre 1989; (...) ciò lascia comunque impregiudicato il carattere immediatamente esecutivo della presente decisione».

Le autorità italiane non fornivano alcuna prova che giustificasse il riesame del diniego di finanziamento di cui trattasi. Tale diniego veniva perciò confermato dalla decisione della Commissione 90/213/CEE, il cui secondo 'considerando' recita come segue:

«(...) le spese non riconosciute per l'Italia comprendevano un importo di 20 920 524 089 LIT, corrispondenti a compensazioni finanziarie concesse dalle associazioni di produttori nel settore degli ortofrutticoli; (...) la Commissione si è riservata la facoltà di esaminare quest'importo sempreché lo Stato membro interessato fornisse le prove richieste entro il 31 dicembre 1989; (...) queste prove non sono state fornite entro questo termine; (...) di conseguenza la rettifica diviene definitiva».

5. L'Italia non impugnava le decisioni della Commissione nella parte recante questo diniego. Va osservato tuttavia che l'Italia chiese invano l'annullamento della decisione 90/213/CEE nella parte in cui rifiutava di riconoscere come imputabili al Fondo talune altre spese dichiarate dall'Italia (causa C-197/90, Italia/Commissione, Racc. 1992, pag. I-1). A seguito dell'emanazione della decisione 90/213/CEE, l'AIMA, l'ente italiano di intervento, richiedeva a tutte le organizzazioni di produttori ortofrutticoli in Italia il rimborso del 5% dell'importo totale delle compensazioni finanziarie corrisposte loro nel 1987. Una di queste organizzazioni era l'Associazione tra produttori ortofrutticoli piemontesi (nota come Asprofrut). Ricevuta la domanda di rimborso dell'AIMA, l'Asprofrut comunicava ai propri soci di voler addebitare sui loro conti correnti una somma pari al 5% delle indennità corrisposte loro nel 1987 per il ritiro di prodotti dal mercato.

6. L'attrice nel procedimento nazionale è una cooperativa agricola nota come Frutticoltori associati cuneesi (in prosieguo: la «FAC») la quale, come socia dell'Asprofrut, ha ricevuto da essa la somma di 35 835 325 LIT come indennità compensativa per la campagna 1986/1987 in relazione ad un quantitativo di mele ritirate dal mercato. La FAC ha contestato in giudizio la legittimità della decisione di addebito dell'Asprofrut e nel corso del procedimento il giudice nazionale ha chiesto una pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE,

«a) sulla validità delle decisioni della Commissione delle Comunità europee 15

novembre 1989, 89/627/CEE, e 19 aprile 1990, 90/213/CEE (pubblicate rispettivamente nelle GU L 359 e L 113), alla stregua della normativa comunitaria in materia di bilancio e di rapporti finanziari fra le Comunità e i singoli Stati membri, nella parte in cui pongono a carico dello Stato italiano l'importo di 20 920 524 089 LIT corrispondente a compensazioni finanziarie concesse dalle associazioni di produttori nel settore degli ortofrutticoli;

b) sulla compatibilità con i principi generali dell'ordinamento comunitario in tema di legalità dell'azione amministrativa, di tutela del diritto alla difesa, nonché con i principi generali in tema di controlli sugli incentivi comunitari nel settore agricolo e sulla responsabilità dei produttori ortofrutticoli e delle rispettive organizzazioni, della pretesa delle autorità italiane di porre indiscriminatamente a carico di tutte le organizzazioni di produttori ortofrutticoli l'importo forfettario a titolo di compensazione finanziaria per ritiro di prodotti dal mercato, posto a carico dello Stato italiano in occasione della liquidazione delle spese FEAOG — sezione garanzia per il 1987».

7. Con la seconda questione il giudice a quo chiede in realtà se il diritto comunitario vada interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro ripeta in misura forfettaria dalle organizzazioni di produttori gli aiuti indebitamente corrisposti.

8. Hanno presentato osservazioni scritte la Commissione, il governo ellenico e la FAC. L'Italia non ha preso parte al giudizio. Né ha presentato osservazioni l'AIMA, intervenuta nel procedimento dinanzi al giudice nazionale. La FAC attribuisce importanza capitale alla prima questione, sostenendo che, se le controverse decisioni della Commissione fossero ritenute invalide, l'esame della seconda questione diventerebbe superfluo. Dal canto suo la Commissione sostiene che la validità delle decisioni relative alla liquidazione dei conti non è rilevante per l'esito del procedimento nazionale. A suo parere, l'obbligo di ripetere le somme indebitamente corrisposte è imposto alle autorità nazionali direttamente dall'art. 8 del regolamento n. 729/70 e sussiste indipendentemente dal se siano state riconosciute irregolarità nella sua decisione relativa alla liquidazione dei conti. Lascio da parte per il momento questo argomento della Commissione. A mio parere, dalle questioni sollevate e dalla controversia pendente dinanzi al giudice nazionale emerge chiaramente che, se la seconda questione è risolta negativamente, non sarà necessario esaminare la validità delle decisioni della Commissione. In altri termini, se la Corte dichiarerà che uno Stato membro non può procedere al recupero forfettario degli aiuti indebitamente corrisposti dalle organizzazioni di produttori, questa pronuncia sarà sufficiente a determinare l'esito del procedimento nazionale. Inizio quindi dalla seconda questione.

La seconda questione

9. Dall'art. 8 del regolamento n. 729/70 emerge chiaramente che in base al sistema di finanziamento della politica agricola comune la ripetizione degli aiuti indebitamente erogati rientra nella competenza degli Stati membri. Altrettanto evidente risulta tuttavia che nell'esercitare tale funzione gli Stati membri devono tener conto delle esigenze

del diritto comunitario: v. sentenza nelle cause riunite 205-215/82, Deutsche Milchkontor GmbH/Germania, Racc. 1983, pag. 2633, punti 17 e segg. della motivazione. In particolare, nel punto 22 di quella sentenza la Corte ha affermato che «l'applicazione del diritto nazionale non deve intaccare la portata e l'efficacia del diritto comunitario». È quindi infondata la tesi del governo ellenico secondo cui la questione riguarda esclusivamente problemi di diritto interno italiano e come tale esula dalla competenza della Corte.

10. Nel caso presente la rettifica dei conti presentati dall'Italia non era basata su particolari accertamenti di frodi o negligenze, ma sull'omissione delle autorità italiane di controllare adeguatamente il funzionamento delle organizzazioni di produttori. Dopo la seconda decisione della Commissione che ha confermato il diniego di finanziamento nella misura del 5%, l'ente di intervento italiano si è limitato a ripercuotere automaticamente le conseguenze del diniego sui beneficiari delle compensazioni: esso non ha fatto nulla per accertare l'esistenza di eventuali irregolarità commesse da specifiche organizzazioni di produttori, ma ha cercato di recuperare indiscriminatamente presso tutte le organizzazioni di produttori ortofrutticoli il 5% degli aiuti erogati per il ritiro dei prodotti nel 1987. A mio parere tale comportamento è indubbiamente in contrasto con il diritto comunitario in quanto tiene in non cale il diritto delle organizzazioni di produttori a ricevere gli aiuti una volta che soddisfino i requisiti prescritti dalle norme comunitarie.

11. Come rileva la Commissione, un criterio fondamentale del meccanismo dei prezzi di sostegno previsto dal regolamento n. 1035/72 è che, quando un prezzo di ritiro è fissato in relazione ad un prodotto, le organizzazioni di produttori devono concedere un'indennità ai loro aderenti per i prodotti che rimangono invenduti (art. 15). Secondo l'art. 18, n. 1, gli Stati membri devono concedere una compensazione finanziaria alle organizzazioni di produttori che procedono ad interventi. L'art. 18, n. 2, prescrive che il valore della compensazione finanziaria sia uguale alle indennità versate dalle organizzazioni di produttori, diminuite delle entrate nette provenienti dalla rivendita dei prodotti ritirati dal mercato. Dalla lettera dell'art. 18, n. 1, e dagli obiettivi del regolamento n. 1035/72 deriva che le organizzazioni di produttori hanno diritto a ricevere la compensazione quando le condizioni fissate dall'art. 18 sono soddisfatte. Tuttavia, la riduzione forfettaria del 5% è stata indiscriminatamente applicata a tutte le organizzazioni di produttori ortofrutticoli, indipendentemente dal se esse avessero soddisfatto le condizioni fissate dall'art. 18 ed avessero perciò il diritto di fruire dell'aiuto comunitario.

12. A mio avviso, perciò, uno Stato membro non può ripetere in misura forfettaria gli aiuti indebitamente corrisposti, come è stato fatto dalle autorità italiane nella presente fattispecie. L'obbligo degli Stati membri di ripetere gli aiuti presuppone, a mio avviso, che nel caso specifico sia dimostrato che (ad esempio a causa di irregolarità, negligenza od errore debitamente provati) il beneficiario non aveva diritto all'aiuto; per quanto riguarda l'onere della prova in tali ipotesi, v. sentenza nella causa Deutsche Milchkontor, punti 34-39 della motivazione. Nella presente fattispecie non è stato provato che i beneficiari non hanno diritto all'aiuto; come la Commissione ha sottolineato all'udienza, non è stato affatto asserito che il diniego di

finanziamento fosse basato su una non rispondenza dei prodotti alle norme di qualità o su irregolarità da parte dei produttori. Ne consegue che l'azione delle autorità italiane era illegittima. Pertanto, può essere superfluo ai fini della causa principale esaminare la validità delle decisioni della Commissione relative alla liquidazione dei conti. Tuttavia, per completezza, passo all'esame della prima questione.

La prima questione

13. Il governo ellenico sostiene che la prima questione è irricevibile in quanto riguarda la validità di decisioni relative alla liquidazione di conti passati. Esso fa notare le difficoltà pratiche che si presenterebbero se i conti fossero dichiarati invalidi dopo essere diventati definitivi e sostiene che la loro validità non può essere rimessa in discussione dopo la scadenza del termine di cui all'art. 173 del Trattato. Non sono d'accordo. Il rischio di inconvenienti non può essere un motivo per giudicare irricevibile una domanda ai sensi dell'art. 177 del Trattato. In ogni caso, la Corte potrebbe limitare l'efficacia della propria sentenza se lo ritenesse opportuno per ragioni di certezza del diritto.

14. La Commissione, d'altronde, sostiene che le sue decisioni in materia di liquidazione dei conti hanno l'unico scopo di dichiarare che le spese effettuate dagli Stati membri sono conformi alle norme del diritto comunitario. Essa si richiama alla sentenza nella causa 819/70, Germania/Commissione, Racc. 1981, pag. 21, in cui la Corte, nel punto 8 della motivazione, ha affermato:

«(...) le decisioni della Commissione relative alla liquidazione dei conti per le spese finanziate dal FEAOG hanno lo scopo di accertare e di dichiarare che le spese sono state effettuate dagli organi nazionali in conformità alle disposizioni comunitarie».

15. A giudizio della Commissione, le decisioni sulla liquidazione dei conti riguardano solo i rapporti finanziari fra la Comunità e gli Stati membri e non incidono sui diritti o sugli obblighi di terzi. Come ho già detto, la Commissione ritiene che l'obbligo di ripetere le somme indebitamente corrisposte sia imposto alle autorità nazionali direttamente dall'art. 8 del regolamento n. 729/70 e sussista indipendentemente dal fatto che nelle sue decisioni recanti liquidazione dei conti siano o meno state rilevate irregolarità. Qualsiasi cambiamento nella posizione giuridica dei terzi risulta esclusivamente dai provvedimenti adottati dagli Stati membri per il recupero delle somme indebitamente corrisposte. La Commissione cita a sostegno di questi argomenti la sentenza nelle cause riunite 89/86 e 91/86, Etoile Commerciale e CNTA/Commissione, Racc. 1987, pag. 3005, e la summenzionata sentenza Deutsche Milchkontor. Essa conclude che una decisione sulla liquidazione dei conti non produce effetti giuridici nei confronti di terzi nei procedimenti di recupero di somme indebitamente versate. Ne consegue, a giudizio della Commissione, che la validità di tali decisioni non può essere rilevante per l'esito di tali procedimenti.

16. Io non condivido il punto di vista secondo cui la validità di una decisione sulla liquidazione dei conti non può mai essere rilevante per l'esito di procedimenti nazionali promossi in tali circostanze da produttori o

da organizzazioni di produttori. Le sentenze cui si richiama la Commissione non suffragano tale tesi. Nella causa Deutsche Milchkontor/Germania la Corte si è pronunciata sulla misura in cui i principi del diritto comunitario limitano l'applicazione delle norme nazionali che valgono per il recupero di somme indebitamente versate. La decisione della Commissione relativa alla liquidazione dei conti non era in discussione in quella sede. Nella causa Etoile Commerciale e CNTA/Commissione la Corte ha affermato che una decisione relativa alla liquidazione dei conti non riguarda direttamente un produttore ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato, dal momento che la liquidazione dei conti verte unicamente sul rapporto intercorrente tra lo Stato membro e la Commissione. È tuttavia evidente che il fatto che il produttore non sia direttamente riguardato non osta a che la Corte si pronunci sulla validità di un provvedimento comunitario nell'ambito di un rinvio pregiudiziale disposto da un giudice nazionale; né significa che la validità di una decisione relativa alla liquidazione dei conti non sia rilevante per l'esito di un procedimento nazionale che coinvolge operatori economici destinatari di provvedimenti di recupero adottati da un ente d'intervento nazionale.

17. È vero che il dovere di controllare le organizzazioni di produttori incombe in primo luogo agli Stati membri. È anche vero che il dovere degli Stati membri di ripetere le somme indebitamente corrisposte discende direttamente dall'art. 8 del regolamento n. 729/70. Si deve tuttavia notare che la Commissione conserva una residua funzione di controllo. Ciò risulta dall'art. 9 del regolamento, il quale autorizza gli agenti incaricati dalla Commissione a compiere verifiche in loco e ad esaminare documenti allo scopo di garantire l'efficacia del controllo effettuato dagli Stati membri. È quindi sempre possibile che la Commissione scopra una irregolarità commessa da un determinato operatore e sfuggita ad uno Stato membro. Lo Stato membro deve allora recuperare le somme perdute. Non può escludersi la possibilità che la Commissione incorra in errore nell'accertare la sussistenza dell'irregolarità od in relazione all'esatto ammontare che dev'essere recuperato. A mio parere, è evidente che in tale ipotesi la validità della decisione della Commissione sarebbe rilevante per l'esito del procedimento nazionale vertente sulla legittimità dei provvedimenti di recupero adottati dallo Stato membro nei confronti del singolo operatore, e che questa Corte dovrebbe allora pronunciarsi, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, sulla validità della decisione della Commissione. La soluzione opposta sarebbe in contrasto con il principio della tutela giuridica del singolo, che l'art. 177 del Trattato è inteso a garantire. Allo stesso modo, una decisione di non riconoscere le spese potrebbe essere adottata dalla Commissione sulla base di una discutibile interpretazione dei regolamenti comunitari. Qualora lo Stato membro interessato non impugni la decisione della Commissione, ma chieda agli operatori interessati la restituzione della somma indebitamente versata, il giudice nazionale può trovarsi a dover esaminare la correttezza dell'interpretazione data dalla Commissione ai regolamenti e la validità della conseguente decisione, ed a dover chiedere alla Corte di pronunciarsi in merito, ai sensi dell'art. 177.

18. Per quanto riguarda la presente fattispecie, io ritengo che la questione della validità delle decisioni controverse non sia rilevante per l'esito del procedimento nazionale poiché, a mio giudizio, l'AIMA non aveva il

diritto di procedere ad una ripetizione forfettaria presso tutte le organizzazioni di produttori. Tuttavia, se questo non costituisse un motivo per contestare la legittimità dell'iniziativa dell'AIMA, non riesco a vedere alcuna ragione per cui la Corte non dovrebbe esaminare la validità delle decisioni controverse. All'udienza la Commissione ha cercato di spiegare che essa non stava dicendo che la questione era irricevibile, ma piuttosto che non era rilevante. Concordo, per i motivi esposti in precedenza, sul fatto che così può essere. In via di principio, però, spetta al giudice a quo valutare la rilevanza di una questione per l'esito del procedimento nazionale. Dal momento che il giudice nazionale ritiene necessaria per la pronunzia della sua sentenza la soluzione della questione, è in via di principio conforme alla ripartizione delle competenze fra la Corte di giustizia e il giudice a quo che la Corte esamini la questione, e non vi è motivo per derogare a tale principio nel caso presente.

19. In base alle suesposte considerazioni passo all'esame della questione della validità delle decisioni controverse. (Può ritenersi che la questione della validità potrebbe sorgere soltanto in relazione alla seconda, definitiva decisione, e non in relazione alla prima, che era solo provvisoria; tuttavia, per motivi di opportunità, le due decisioni possono essere considerate congiuntamente).

20. La FAC ed il governo ellenico sostengono che la Commissione non ha sufficientemente spiegato i motivi per i quali viene negato il finanziamento. Il governo ellenico inoltre sostiene che, poiché il Fondo fa parte del bilancio comunitario, la liquidazione dei conti ai sensi dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 729/70 va effettuata secondo le procedure contabili ufficiali e deve essere fornita una giustificazione per ogni scrittura. Ogni diniego di finanziamento deve quindi corrispondere ad una precisa somma di denaro imputata al Fondo e che non avrebbe dovuto esserlo. A giudizio del governo ellenico, dal momento che il diniego della Commissione non corrisponde a precisi importi irregolarmente versati costituisce una sanzione pecuniaria non prevista dal regolamento n. 729/70.

21. Si deve innanzitutto osservare che la portata dell'obbligo di motivazione prescritto dall'art. 190 del Trattato CEE dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e dal contesto nel quale esso è stato adottato: v., ad esempio, sentenze nelle cause 13/72, Paesi Bassi/Commissione, Racc. 1973, pag. 27, e 819/79, Germania/Commissione, Racc. 1981, pag. 21. Come riconosce la FAC, la decisione recante liquidazione dei conti non deve fare dettagliato riferimento ai risultati delle ispezioni della Commissione, né deve fornire i motivi del diniego di finanziamento a terzi che possano essere pregiudicati in conseguenza dell'azione che può essere intrapresa dalle autorità nazionali. I motivi che hanno indotto la Commissione a negare il finanziamento sono spiegati nella relazione di sintesi che precede la liquidazione dei conti. Inoltre, come riconosce ancora la FAC, prima del diniego vi è stato un intenso scambio di informazioni e di dati fra la Commissione e le autorità italiane. È tuttavia vero che la Commissione non ha indicato come era stata determinata la misura del 5%. Occorre quindi accertare se la Commissione avesse motivo di operare una riduzione forfettaria delle spese presentate dall'Italia tenuto conto dell'omissione, da parte delle autorità ita-

liane, di controllare adeguatamente l'erogazione delle sovvenzioni comunitarie.

22. È indubbio che solo gli aiuti concessi conformemente alle norme comunitarie possono essere finanziati dal Fondo e che la Commissione deve negare il rimborso di ogni spesa effettuata dagli Stati membri se non è convinta che essa sia stata effettuata in stretta conformità al diritto comunitario: v., ad esempio, causa 11/76, Paesi Bassi/Commissione, Racc. 1979, pag. 245. Nella sentenza per la causa 819/79, Germania/Commissione, Racc. 1981, pag. 21, la Corte, nel punto 8 della motivazione, ha affermato che:

«Nei casi in cui la normativa comunitaria subordina la corresponsione dell'aiuto al fatto che siano state osservate talune formalità di prova o di controllo, l'aiuto corrisposto non tenendo conto di tale condizione non è conforme al diritto comunitario e la relativa spesa non può quindi, in linea di principio, essere posta a carico del FEAOG».

Rilievi analoghi figurano nelle sentenze per le cause 327/85, Paesi Bassi/Commissione, Racc. 1988, pag. 1065, punto 25 della motivazione, e C-197/90, Italia/Commissione, Racc. 1992, pag. I-1, punto 38 della motivazione. Nella presente fattispecie né i partecipanti al procedimento né le autorità italiane hanno esibito prove dirette a contestare gli accertamenti degli ispettori della Commissione. Devo quindi ritenere che l'Italia abbia omesso di effettuare un adeguato controllo. Ne consegue che ogni pagamento effettuato in violazione di questo obbligo è in contrasto con il diritto comunitario e, in via di principio, non può essere addebitato al Fondo.

23. Dalla giurisprudenza della Corte risulta chiaramente che quando la Commissione si rifiuta di porre a carico del Fondo talune spese, tocca alla Commissione provare che lo Stato membro di cui trattasi ha violato le norme delle organizzazioni comuni dei mercati dei prodotti agricoli, mentre l'onere di provare che la misura della riduzione operata dalla Commissione è errata incombe allo Stato membro: v. causa 347/85, Regno Unito/Commissione, Racc. 1988, pag. 1749, e la summenzionata causa C-197/90, Italia/Commissione. In quest'ultima causa la Corte ha ritenuto che un abbattimento forfettario del 10% sulle spese dichiarate dall'Italia in relazione all'aiuto alla trasformazione del latte scremato in polvere imposto dalla decisione 90/213/CEE fosse giustificato in considerazione dell'omissione, da parte delle autorità italiane, di effettuare adeguati controlli, come prescritto dall'art. 10, n. 2, lett. d), del regolamento (CEE) n. 1725/79 (GU 1979, L 199, pag. 1). La Corte ha statuito, al punto 39 della motivazione, che, poiché i controlli erano inadeguati, la Commissione avrebbe potuto escludere la totalità degli importi di cui trattasi; pertanto, il governo italiano non avrebbe potuto lamentarsi di un abbattimento forfettario del 10%. Analogo ragionamento potrebbe valere per la presente fattispecie, in cui la riduzione del 5% è stata operata in conseguenza dell'omissione delle autorità italiane di adempiere le loro funzioni di controllo nel settore ortofrutticolo. Come è chiaramente esposto nell'ottavo considerando del regolamento n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune, e come è stato rilevato dalla Corte (sentenza per la causa C-366/88, Francia/Commissione, Racc. 1990,

pag. I-3571, punto 20 della motivazione), l'obbligo di garantire la corretta gestione del Fondo incombe in primo luogo agli Stati membri. Non è compito della Commissione assumersi i doveri degli Stati membri in materia di controllo o rifare gli stessi controlli effettuati dagli Stati membri, e qualsiasi verifica che la Commissione decida di effettuare ha carattere supplementare. La conclusione opposta si risolverebbe nell'imporre un onere eccessivamente gravoso alla Commissione: v. le mie conclusioni nella causa C-32/89, Grecia/Commissione, Racc. 1991, pag. I-1321, punto 54 della motivazione.

24. Nel caso presente, tenuto conto delle speciali circostanze, la Commissione ha adottato una linea d'azione in due fasi. Nella prima decisione essa ha negato provvisoriamente il finanziamento ed ha invitato le autorità italiane a fornire prove. Queste, però, non hanno risposto. Di conseguenza, la Commissione ha confermato il diniego di finanziamento. Va ricordato che, stando agli accertamenti contenuti nella relazione di sintesi della Commissione, le autorità italiane hanno effettuato controlli solo presso sei delle complessive 134 organizzazioni di produttori; e che di quelle sei organizzazioni soltanto tre hanno ricevuto gli aiuti comunitari, il cui ammontare rappresentava solo il 2,12% delle spese complessive presentate dall'Italia. Tali accertamenti non sono stati contestati. In considerazione dell'inadeguatezza dei controlli compiuti dalle autorità italiane, la percentuale di riduzione del 5% non mi sembra sproporzionata. Ritengo pertanto che non sia stato dimostrato che le decisioni della Commissione sono invalide.

Conclusione

25. Di conseguenza sono del parere che le questioni sollevate dalla Pretura circondariale di Cuneo vadano risolte come segue:

1) L'esame dei punti in discussione non ha messo in luce alcun elemento tale da inficiare la validità delle decisioni della Commissione 89/627/CEE e 90/213/CEE, relative alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio 1987 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia.

2) Quando la Commissione si rifiuta di imputare delle spese al Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia per il motivo che uno Stato membro ha omesso di controllare adeguatamente il funzionamento delle organizzazioni di produttori, lo Stato membro non può ripetere dalle dette organizzazioni, in misura forfettaria, le somme corrispondenti; esso può ripetere tali somme solo qualora sia provato che una organizzazione non aveva il diritto di fruirne.