CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 20 aprile 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Introduzione

1. Con il presente ricorso, il governo dei Paesi Bassi impugna la decisione della Commissione relativa alla liquidazione dei conti FEAOG per l'esercizio 1988.

2. Tale decisione riduce l'importo inizialmente accreditato ai Paesi Bassi a carico del Fondo, deducendone HFL 708 540, pari alla differenza tra l'importo che nel corso della campagna cerealicola 1987/1988 i Paesi Bassi hanno riscosso e versato a titolo di prelievo di corresponsabilità di cui all'art. 4 del regolamento (CEE) n. 2727/75 [1], modificato con regolamento (CEE) n. 1579/86 [2], e quello che avrebbero dovuto riscuotere e versare secondo la Commissione. Detta differenza corrisponde alla mancata imposizione di 49 000 tonnellate di cereali soggetti a prelievo.

3. La controversia tra le parti verte sul metodo con cui la Commissione ha operato la riduzione in questione, metodo strettamente connesso al carattere specifico del prelievo di corresponsabilità nell'ambito degli strumenti della politica agricola comune atti a regolarizzare i mercati. Il prelievo di corresponsabilità è stato istituito dal legislatore comunitario per «fornire ai produttori un'indicazione sulla situazione del mercato», data l'evoluzione differente della produzione e del consumo di cereali [3]. Dal punto di vista teorico, tale indicazione avrebbe potuto tradursi in una diminuzione dei prezzi d'intervento, ma il legislatore comunitario ha preferito far partecipare i produttori al finanziamento delle spese inerenti al settore dei cereali [4]. Per questo motivo, il legislatore comunitario ha istituito, nell'ambito degli interventi destinati a stabilizzare i mercati agricoli, un *prelievo* riscosso dagli organi nazionali e versato al FEAOG. In base al combinato disposto degli artt. 4, n. 4, del regolamento n. 2727/75, modificato dal regolamento n. 1579/86, e 1, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2040/86 [5], tale prelievo è stato riscosso, durante la campagna di cui trattasi nel caso di specie, su cereali impiegati in un primo processo di trasformazione, acquistati dall'ente d'intervento o esportati in forma di grani verso il Portogallo o verso Paesi terzi, e avrebbe dovuto ripercuotersi, in ultima sede, sul produttore

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU L 281, pag. 1).

2 — GU L 139, pag. 29.

3 — Primo e secondo 'considerando' del regolamento n. 1579/86.

4 — Art. 4, n. 4, del regolamento n. 2727/75, modificato dal regolamento n. 1579/86.

5 — Regolamento della Commissione 30 giugno 1986 che stabilisce le modalità di applicazione del prelievo di corresponsabilità nel settore dei cereali (GU L 173, pag. 65).

(art. 4, n. 6, del regolamento 2727/75, modificato dal regolamento n. 1579/86).

4. Alcuni quantitativi di cereali erano esonerati dal prelievo, in particolare nel caso di prime trasformazioni effettuate da un produttore nella sua azienda agricola, sempreché il prodotto così ottenuto fosse utilizzato ai fini dell'alimentazione animale in questa stessa azienda [6]. Inoltre, la Francia e l'Italia sono state autorizzate, con regolamento (CEE) n. 2529/87 [7], a riscuotere il prelievo di corresponsabilità presso il produttore sui quantitativi di cereali immessi nel mercato.

5. La cause C-385/89 [8] e C-56/91 [9] hanno già permesso alla Corte di Giustizia di conoscere, nelle sue linee fondamentali, il metodo di calcolo dei quantitativi mancanti impiegato dalla Commissione [10]: fondandosi su dati statistici forniti dai Paesi Bassi all'Ufficio statistico delle Comunità (Eurostat), su statistiche della FEFAC (Federazione europea dei fabbricanti di alimenti composti per animali) e su altri dati trasmessi dagli organi nazionali, la Commissione ha determinato i quantitativi di cereali per i quali il prelievo di corresponsabilità doveva essere riscosso e versato, detraendo i quantitativi per i quali il prelievo è stato effettivamente riscosso e versato dai Paesi Bassi.

6. Lo Stato membro ricorrente ritiene che il metodo seguito dalla Commissione sia illecito, perché contrario alle disposizioni relative alla liquidazione dei conti e costitutivo di un eccesso di potere, e perché contrario al principio di diligenza e ad ogni altro principio generale del diritto comunitario.

7. Il Regno dei Paesi Bassi chiede che la Corte voglia:

— annullare la decisione C-(90) 2337 della Commissione delle Comunità europee 30 novembre 1990 [11], nella misura in cui tale decisione nega, ai fini della liquidazione dei conti presentati dal governo dei Paesi Bassi per l'esercizio finanziario 1988, il finanziamento, da parte del FEAOG, di 708 540 fiorini di spese, adducendo la mancata riscossione e il mancato versamento integrale del prelievo di corresponsabilità nel settore dei cereali;

— condannare la convenuta alle spese.

8. La Commissione chiede che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare il ricorrente alle spese.

6 — V. in particolare, art. 1, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 2040/86, modificato dal regolamento n. 2572/86 (GU L 229, pag. 25).

7 — Regolamento della Commissione 21 agosto 1987 recante modalità particolari d'applicazione del prelievo di corresponsabilità nel settore dei cereali per la campagna 1987/1988 (GU L 240, pag. 13).

8 — Sentenza 20 maggio 1992, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-3225, v., in particolare, i punti 9-15 della motivazione).

9 — La sentenza relativa a questa causa non è stata ancora pronunciata. V. quindi le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs presentate all'udienza del 15 dicembre 1992, in particolare i paragrafi 25-29.

10 — In tali cause il metodo adottato dalla Commissione non era però stato oggetto di critiche.

11 — Pubblicata come decisione 90/644/CEE (GU L 350, pag. 82).

9. La Francia e il Regno Unito sono intervenuti a sostegno delle conclusioni dei Paesi Bassi.

B — Presa di posizione

10. I. Permettetemi, prima di entrare nell'esame dettagliato della controversia, di riassumere i due gravami di ricorso proposti dal ricorrente.

11. Con il primo gravame, il ricorrente lamenta una *violazione delle disposizioni relative alla liquidazione dei conti* sotto un duplice aspetto: quello della *violazione sostanziale o di merito e quello della violazione formale.*

12. a). Nel *merito* [12], il ricorrente ritiene di avere rispettato tutte le condizioni alle quali il regolamento (CEE) n. 729/70 [13] subordina l'assegnazione dei crediti concessi per gli interventi destinati a stabilizzare i mercati agricoli. Gli Stati membri devono in particolare provvedere ai pagamenti in conformità con le norme comunitarie e le norme interne (art. 4, n. 2, del succitato regolamento). Inoltre, essi devono adottare le misure necessarie per accertare se le operazioni del Fondo siano reali e regolari, per prevenire e perseguire le irregolarità e per recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze (art. 8, n. 1, del regolamento 729/70). Infine, la normativa in vigore obbliga gli Stati membri a istituire un sistema di gestione e di controllo che offra sufficienti garanzie per quanto riguarda l'applicazione corretta del prelievo di corresponsabilità, la riscossione e il versamento delle somme dovute.

13. I Paesi Bassi sostengono che il sistema di gestione e di controllo da essi istituito è conforme a tali esigenze e che, in taluni casi, essi hanno vegliato a che il prelievo fosse realmente riscosso. Essi fanno peraltro notare come la Commissione non abbia mai rilevato un inadempimento agli obblighi imposti, ma che tuttavia, secondo la relazione conclusiva da essa presentata [14], la Commissione ha desunto dai dati statistici ai quali ha fatto riferimento una «presunzione d'insufficienza del metodo di riscossione del prelievo», non motivata e non corroborata da elementi probatori. Questo, nonostante il fatto che essa poteva rettificare i conti presentati dallo Stato membro interessato solo nel caso in cui avesse rilevato in casi particolari — il che non è avvenuto — il mancato versamento del prelievo, in contrasto con le norme in vigore.

14. Nella replica, il ricorrente si è, in particolare, soffermato con il Regno Unito sul sistema di gestione e di controllo nazionale. Entrambi i due Stati membri sono del parere che tale sistema abbia un'importanza particolare per la disciplina dei mercati affidata alla riscossione di prelievi, dato che i libri contabili possono fare apparire solo i prelievi versati ma non quelli illegalmente elusi. Il ricorrente sostiene che la Commissione avrebbe eventualmente dovuto verificare se il sistema di controlli posto in essere nei Paesi Bassi presentava carenze. In mancanza di una simile verifica, la Commissione avrebbe dovuto astenersi dal correggere i conti che le erano stati presentati, poiché, ciò facendo, essa avrebbe posto interamente a carico dello Stato membro, senza alcuna giustificazione, il rischio di un'eventuale evasione fiscale. Il

12 — V. per gli sviluppi che seguono i punti 17-20 del ricorso.

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

14 — Relazione conclusiva del 30 giugno 1990, documento VI/220/90, nonché l'addendum del 31 luglio 1990.

ricorrente richiama, su questo punto, l'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70.

15. Quanto al preteso vizio di *forma* [15], il ricorrente fa riferimento alla documentazione e agli accertamenti sui quali la Commissione può, secondo i regolamenti n. 729/70 e n. 1723/72 [16], basarsi allorché procede alla liquidazione dei conti FEAOG. Il ricorrente afferma che la Commissione può procedere alla liquidazione dei conti prendendo in considerazione solo i documenti menzionati dai citati regolamenti e i risultati delle verifiche effettuate in loco. Quanto alle statistiche, esse non costituirebbero, in quanto tali, una valida base ai fini della liquidazione.

16. Il *secondo* gravame di ricorso [17], mediante il quale il ricorrente lamenta in particolare una violazione del principio di diligenza, ha come presupposto la tesi secondo cui i dati statistici sarebbero dati imprecisi. Il ricorrente formula al riguardo alcune osservazioni in merito ad alcune statistiche alle quali la Commissione avrebbe fatto ricorso, e conclude che, contenendo appunto dati approssimativi, il metodo di verifica adottato dalla Commissione contravviene al principio di diligenza o ad ogni altro principio generale del diritto comunitario. Tale conclusione è condivisa dal governo francese.

17. II. Osserviamo in via preliminare che soprattutto il primo gravame, in cui si invoca un *vizio di merito*, attiene ai principi basilari di funzionamento del sistema di liquidazione dei conti FEAOG. Il ricorrente sostiene di avere agito in modo *conforme al diritto*, con la conseguenza che la Commissione non avrebbe avuto alcun valido motivo per addebitargli un'eventuale differenza di importi. Esaminato sotto questo profilo, il primo gravame solleva il problema della ripartizione del rischio di riscossione parziale del prelievo di corresponsabilità tra gli Stati membri, da un lato, e il Fondo, dall'altro. Ci sia concesso di premettere su tale problema alcune osservazioni generali [18] che in seguito applicheremo al caso specifico in esame [19].

18. 1. a) Si ricordi anzitutto che, ai termini dell'art. 4, n. 4, del regolamento n. 2727/75, modificato dal regolamento n. 1579/86, il prelievo di corresponsabilità fa parte degli «interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli». In applicazione dell'art. 1, n. 2, lettera b), del regolamento n. 729/70, tali interventi sono finanziati dalla sezione garanzia del FEAOG. Come gli altri tipi d'intervento, in mancanza di contrarie disposizioni, anche il prelievo è incontestabilmente soggetto alla disciplina del predetto regolamento. Quest'ultimo stabilisce appunto il criterio di ripartizione dei rischi tra il Fondo e gli Stati membri, dal momento che la determinazione di tale criterio è essenziale allorché sussistono dubbi sulla regolarità con cui viene attuata l'organizzazione comune dei mercati. A tale scopo, il regolamento contiene le norme relative al principio del finanziamento (artt. 3 e 4), agli obblighi complementari degli Stati membri (art. 8) ed al controllo esercitato dalla Commissione (art. 9). Quest'ultima non gode di alcun potere

15 — V. al riguardo i punti 21-33 del ricorso.

16 — Regolamento della Commissione 26 luglio 1972 relativo alla liquidazione dei conti per quanto concerne il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia (GU L 186, pag. 1).

17 — V. punti 34-42 del ricorso.

18 — V., *infra*, paragrafi 18 e seguenti.

19 — V., *infra*, paragrafi 49 e seguenti.

discrezionale che le consenta di derogare a tali disposizioni [20].

19. Emerge chiaramente dalla lettera di queste ultime, che esse sono ben difficilmente applicabili agli interventi attuati sotto forma di prelievi riscossi presso gli operatori economici. Esse sono state invece previste manifestamente nel quadro di interventi che comportano versamenti a favore di detti operatori. Gli artt. 1, n. 2, e 3, n. 1, dispongono infatti che gli interventi sono «finanziati» dal Fondo, mentre l'art. 4, n. 2, si riferisce all'apertura dei crediti che devono permettere agli organismi nazionali di provvedere ai «pagamenti in conformità delle norme comunitarie». L'art. 8 riguarda, fra l'altro, il «recupero» delle somme perse.

20. Questo è il motivo per cui le disposizioni applicabili alla presente controversia presuppongono che il «finanziamento» eventualmente accordato dal Fondo non implichi il versamento, da parte dello Stato membro interessato, di altre somme oltre quelle da esso riscosse e versate a titolo di prelievo di corresponsabilità. Il che è peraltro conforme anche agli obiettivi del prelievo, inteso non solo come contributo al finanziamento delle spese sostenute nel settore dei cereali ma altresì come mezzo di pressione indiretta per riequilibrare la produzione.

21. Ne consegue, che, in caso di controversia tra il Fondo ed uno Stato membro, occorre accertare, alla luce del regolamento n. 729/70, se esista un sufficiente motivo per addebitare a tale Stato importi che non ha riscosso presso le imprese soggette al prelievo in base alle norme in vigore, e che forse non riscuoterà mai.

22. Si deduce dal sistema istituito dal regolamento n. 729/70 che, in linea di massima, il Fondo nega il suo finanziamento nel caso, e solo nel caso, in cui lo Stato membro abbia infranto [21] le norme comunitarie in vigore. Tale principio è enunciato all'art. 3, n. 1, secondo cui il Fondo finanzia «gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli e intrapresi *secondo le norme comunitarie*» [22], ed è ribadito all'art. 4, n. 2, così redatto:

«La Commissione mette a disposizione degli Stati membri i crediti necessari affinché i servizi e gli organismi designati procedano, *in conformità delle norme comunitarie* [23] e delle legislazioni nazionali, ai pagamenti [24] di cui al paragrafo 1».

23. L'art. 8, n. 2, fa applicazione di questo principio nell'ipotesi in cui le somme perdute in seguito ad irregolarità o a negligenza non siano integralmente ricuperate. In tale ipotesi,

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

21 — Sentenza 7 febbraio 1979, causa 11/76, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. 245, punto 8 della motivazione); sentenza 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. 1781).

22 — Il corsivo è mio.

23 — Il corsivo è mio.

24 — Vale a dire i pagamenti delle «spese previste agli artt. 2 e 3».

«le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dalla Comunità, salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri».

24. L'art. 9, che abilita la Commissione ad effettuare tutti i controlli che essa ritenga necessari, è un logico corollario di tale disciplina. Esso prevede infatti, al n. 2 lett. a), che la Commissione verifica in particolare «la conformità delle pratiche amministrative (dello Stato membro interessato) alle norme comunitarie».

25. Nella presente fattispecie, la Commissione sostiene che l'art. 9 non pone alcun limite ai mezzi di controllo, che potrebbero consistere anche nell'impiego di dati statistici [25]. Alla luce delle nostre riflessioni, basterà rilevare che l'ampio riferimento fatto dall'art. 9, n. 1, ai metodi di controllo non modifica affatto il principio secondo cui l'addebitamento delle somme non riscosse dipende dalla legittimità degli atti degli Stati membri e non da quella dei controlli della Commissione.

26. b) Tale legittimità è legata al rispetto di un duplice obbligo.

27. Da un lato, come suggerisce chiaramente l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 729/70, lo Stato membro deve rispettare le prescrizioni di forma e di sostanza delle norme comunitarie sull'organizzazione comune dei mercati.

25 — V. punto 24 del controricorso.

Dall'altro, tale Stato è soggetto alle disposizioni dell'art. 8, n. 1, in quanto deve

— «accertare se le operazioni del Fondo siano reali e regolari;

— prevenire e perseguire le irregolarità;

— recuperare le somme perse a seguito di irregolarità e di negligenze».

28. L'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2040/86, modificato dal regolamento n. 2572/86, completa la disposizione summenzionata nel quadro del prelievo di corresponsabilità, disponendo che

«gli Stati membri prendono le misure complementari necessarie per garantire la riscossione del prelievo di corresponsabilità in conformità del presente regolamento, segnatamente le misure di controllo. A tale scopo possono redigere un elenco su cui figurano i nomi degli operatori di cui all'art. 2, n. 1. Gli Stati membri possono chiedere agli operatori di fornire anche informazioni complementari a quelle che figurano sulla dichiarazione di cui all'art. 2, paragrafo 1» [26].

29. Per permettere un siffatto controllo, gli operatori interessati sono obbligati, in forza dell'art. 6 del regolamento n. 2040/86, a conservare una contabilità da cui risultino alcuni

26 — Tale disposizione definisce gli operatori tenuti a versare i prelievi e impone loro l'obbligo di trasmettere all'autorità competente, all'atto di ogni pagamento, una dichiarazione scritta contenente determinate indicazioni.

dati, e che le autorità nazionali possono consultare.

30. c) Dato che le norme relative all'organizzazione dei mercati, specialmente in materia di controlli, non fissano sempre in modo esplicito e dettagliato gli obblighi degli Stati membri, è necessario chiedersi come sia possibile accertare, agli effetti del finanziamento, le fattispecie in cui lo Stato membro ha rispettato il diritto comunitario. Siffatta questione può rivelarsi importante nel nostro caso sotto il profilo degli artt. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 e 7, n. 1, del regolamento n. 2040/86.

31. Per risolvere tale questione, è opportuno fare uso di due criteri atti a conciliare ragionevolmente le esigenze degli Stati membri con quelle del Fondo.

32. Da un lato, occorre tener conto dell'obbligo di leale collaborazione fra le autorità comunitarie e quelle nazionali, enunciato all'art. 5 del Trattato CEE; obbligo, che impone a queste ultime di vegliare a che sia realizzato il fine perseguito dalla legislazione comunitaria [27]. Ne deriva che lo Stato membro, il quale abbia omesso di adottare alcune misure di controllo, richieste implicitamente ma in modo sufficientemente chiaro dalle norme applicabili e dagli obiettivi da esse perseguiti, non può sottrarsi alle conseguenze finanziarie del proprio comportamento col pretesto che non esisterebbero espresse disposizioni in materia [28].

33. Dall'altro, occorre tener conto altresì del principio della certezza e della prevedibilità, che limita e completa il principio sopra indicato, e che dispiega la sua forza imperativa soprattutto nell'ambito di disposizioni di portata finanziaria [29]. Questo secondo principio riveste un'importanza particolare nelle relazioni finanziarie fra la Commissione e gli Stati membri ai fini della liquidazione dei conti FEAOG [30]. Nella causa C-10/88 (premi alla nascita di vitelli) [31], la Corte di giustizia ha dedotto da tale principio che la Commissione, pur essendo abilitata a fissare una scadenza precisa, ragionevole e conforme alle finalità della legislazione in questione, per l'istruzione delle domande di rimborso, può opporre detta scadenza allo Stato membro interessato ai fini della liquidazione dei conti, solo se ne ha informato quest'ultimo preventivamente e in tempo utile.

34. Lo stesso vale per i controlli, allorché, ad esempio, la Commissione intende effettuare controlli in loco in merito ad una certa percentuale di casi di applicazione di norme comunitarie [32].

35. d). Inoltre, il principio della certezza e della prevedibilità implica che la Commissione debba informare in modo sufficientemente chiaro lo Stato membro sulla natura dell'infrazione delle norme dell'organizzazione dei mercati che gli viene rimproverata.

27 — Sentenza 14 novembre 1989, causa 14/88, Italia/Commissione (Racc. pag. 3677, punto 20 della motivazione); sentenza 27 marzo 1990, causa C-10/88, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1229; pubblicazione sommaria; v. punto 11 della motivazione del testo integrale).

28 — Sentenza 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione (Racc. pag. I-2321, punti 20-22 della motivazione); sentenza 19 ottobre 1989, cause riunite 258/87, 337/87 e 338/87, Italia/Commissione (Racc. pag. 3359, punti 15-18 della motivazione).

29 — Sentenza 13 marzo 1990, causa C-30/89, Commissione/Francia (Racc. pag. I-691, punto 23 della motivazione).

30 — Sentenza 11 ottobre 1990, causa C-34/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-3603).

31 — V., *supra*, nota 27.

32 — Conclusioni dell'avvocato generale Van Gerven presentate all'udienza del 24 gennaio 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione (Racc. pag. I-2334, paragrafi 20-22).

36. In un caso in cui si trattava di recuperare somme pagate a norma dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70 [33], la Corte di giustizia ha constatato, in primo luogo, che le autorità nazionali «non risultano aver agito con la diligenza necessaria», avendo lasciato trascorrere da quattro anni a dieci prima di avviare la procedura di ripetizione dell'indebito [34].

37. In secondo luogo, la Corte di giustizia ha dichiarato quanto segue con riferimento al summenzionato principio:

«Se la Commissione intende attribuire effetti finanziari all'inerzia o alla carenza delle autorità nazionali nell'adempimento dei loro obblighi comunitari, quali quelli imposti dall'art. 8 del regolamento (CEE) n. 729/70, la certezza e la prevedibilità dei rapporti finanziari esigono che la Commissione indichi chiaramente alle dette autorità i suoi addebiti e tragga conseguenze finanziarie dal loro inadempimento solo alla scadenza di un termine ragionevole».

38. Ne consegue che, anche nel caso in cui si tratti di esigenze alle quali gli Stati membri devono uniformarsi, che risultino implicitamente — e senza previa precisazione da parte della Commissione — dalla normativa, la Commissione deve fondare la sua decisione su censure ben definite. In materia di controllo, la Corte di giustizia ha rilevato in proposito che [35]

«la Commissione è obbligata a giustificare ogni volta la decisione con cui rileva la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli istituiti dallo Stato membro interessato».

39. e) Per l'applicazione del criterio di legittimità [36], la questione della *ripartizione dell'onere della prova* ha anch'essa grande importanza. Viste le particolarità del prelievo di corresponsabilità quale strumento d'intervento, i principi applicabili in tale materia possono riassumersi nel modo seguente.

40. Trattandosi della *prova relativa al rispetto del diritto comunitario,* non vi è dubbio che spetta alla Commissione fare il primo passo. Ciò risulta anche dalla considerazione, precedentemente fatta, secondo cui la Commissione, nell'adottare decisione che pone a carico dello Stato le conseguenze sfavorevoli di irregolarità, deve precisare le censure mosse all'interessato [37]. Sarebbe tuttavia contrario al principio di leale collaborazione [38] e al sistema dei controlli previsto dall'art. 9 del regolamento n. 729/70, se la Commissione potesse rifiutare il finanziamento in base ad affermazioni non sorrette da indici pertinenti. Perché tale rifiuto possa essere opposto allo Stato membro, la Commissione deve

33 — Sentenza 11 ottobre 1990, causa C-34/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-3603).

34 — Punto 13 della motivazione.

35 — Sentenza 12 giugno 1990, causa C-8/88 (supra nota 28), punto 23 della motivazione.

36 — V., supra, paragrafi 22 e seguenti.

37 — V., supra, paragrafi 35-38.

38 — V., supra, paragrafo 32.

esibire elementi concreti idonei ad ingenerare seri dubbi quanto al rispetto, da parte di detto Stato, delle norme comunitarie [39].

41. Una volta soddisfatte tali condizioni, l'onere della prova incombe pienamente allo Stato membro, cui,

«quando la Commissione rifiuta di porre a carico del FEAOG talune spese, in quanto sono state provocate da infrazioni alla disciplina comunitaria imputabili ad uno Stato membro, spetta (...) dimostrare che sussistono i presupposti del finanziamento negato dalla Commissione» [40].

42. Per quanto riguarda il *nesso di causalità tra l'infrazione commessa dallo Stato membro ed eventuali svantaggi finanziari a danno del Fondo*, il problema dell'onere della prova si pone ogni volta che appare incerta la maniera in cui gli atti compiuti dallo Stato membro incompatibili con il diritto comunitario hanno influito negativamente sulla relativa voce di bilancio del FEAOG. Se risulta che lo Stato membro ha violato il diritto comunitario e che questa violazione ha potuto esercitare tale influenza, spetta, in linea di principio, allo Stato membro medesimo dissipare simile incertezza: esso dovrà, se possibile [41], dimostrare che il suo comportamento non ha causato danni o, quanto meno, che ha causato danni inferiori a quelli calcolati dalla Commissione, a carico del Fondo [42]. La Corte di giustizia ha applicato questo stesso principio anche al caso in cui la Commissione aveva rifiutato il finanziamento di premi previsti a favore di talune regioni di uno Stato membro, motivando il suo rifiuto con l'inesistenza, in dette regioni, di meccanismi sufficienti di controllo [43].

43. In tal modo, la Corte di giustizia ha ammesso che il rapporto tra Stato membro e Comunità, da un lato, e quello tra operatore economico e Stato membro, dall'altro, non sono soggetti necessariamente alla medesima disciplina. Più esattamente, la Corte non ha criticato che somme forfettarie siano addebitate allo Stato membro che abbia, in violazione del diritto comunitario, creato o aumentato il *rischio* del Fondo di dover sopportare senza valido motivo un onere finanziario non esattamente quantificabile.

44. Tutti questi casi hanno cosa in comune: l'esistenza cioè di indizi, soggetti a verifica, dell'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento dello Stato membro contrario alle norme dell'organizzazione dei mercati e le somme addebitate. Tali somme corrispondevano infatti ad una voce determinata di bilancio il cui importo poteva appunto essere aumentato a seguito di irregolarità commesse dallo Stato membro. Ciò si era verificato nelle fattispecie che hanno dato luogo alle cause riunite 15/76 e 16/76: uno Stato membro aveva concesso unilateralmente un aiuto alla distillazione di vini, che

39 — V. sentenza pronunciata nella causa C-8/88 (supra, nota 28), punti 23 e 28 della motivazione. La Corte di giustizia ha applicato tale criterio, o quanto meno le sue conseguenze, anche nella sentenza 19 febbraio 1991, causa C-281/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-347), v. i punti 19 e 20 della motivazione, letti in relazione alle conclusioni dell'avvocato generale Mischo, presentate all'udienza del 22 novembre 1990 (Racc. pag. I-354, paragrafi 18 e 19). Riteniamo esagerato erigere a principio la considerazione — d'altronde non sorretta dalla giurisprudenza citata — formulata nel punto 19 della motivazione, secondo la quale spetta alla Commissione «provare» l'esistenza di una violazione delle norme relative all'organizzazione comune dei mercati agricoli.

40 — Sentenza 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. 1749, punto 14 della motivazione).

41 — Per un caso in cui tale prova si è rivelata impossibile, v. sentenza 7 febbraio 1979, cause riunite 15/76 e 16/76 (supra nota 20).

42 — Sentenza pronunciata nella causa 347/85 (supra nota 40), punti 15 e 16 della motivazione, letti in relazione ai punti 26, 29, 32 e 33 della motivazione; v. anche sentenza 10 luglio 1990, causa C-334/87, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-2875, pubblicazione sommaria: v. testo integrale, punto 13 della motivazione).

43 — Sentenza pronunciata nella causa C-8/88 (supra nota 28).

veniva ad aggiungersi all'aiuto accordato dalla Comunità, e che poteva ingenerare un aumento dei quantitativi distillati, creando in tal modo un maggiore onere alla corrispondente voce di bilancio FEAOG [44]. Nella causa 347/85, si è verificata una situazione del tutto analoga a proposito del sistema di prezzi doppi praticato per taluni latticini, il che aveva indotto la Commissione a negare il finanziamento da parte del FEAOG di alcuni importi relativi alle «voci coinvolte nell'applicazione dei prezzi differenziati» [45]. Nella causa C-8/88, i premi addebitati allo Stato membro, che erano stati versati ai produttori di carni ovine e per la conservazione delle mandrie di vacche nutrici, erano i premi in merito ai quali lo Stato membro non aveva, secondo le asserzioni della Commissione, assolto i suoi obblighi di controllo in alcune regioni, con la conseguenza che, in tali regioni, l'importo complessivo dei premi si era rivelato maggiore di quanto avrebbe potuto essere ove avesse funzionato un sistema corretto di controlli.

45. Per quanto riguarda l'onere della prova, la Corte di giustizia si attiene anche in questo caso allo stesso criterio da essa seguito per accertare se lo Stato membro ha violato la regolamentazione relativa all'organizzazione dei mercati. Spetta pertanto alla Commissione fare il primo passo e presentare sufficienti indizi oggettivi, tali da provare che la voce relativa alle spese che la Commissione non intende assumere a suo carico ha subito un aumento a seguito del comportamento dello Stato membro. Sarà solo dopo avere esperito questa prima fase che l'onere della prova in merito alle conseguenze finanziarie dell'infrazione verrà trasferito allo Stato membro. Nella causa 347/85, la Corte di giustizia ha precisato al riguardo:

«Poiché la Commissione ha quindi dimostrato che, applicando le differenziazioni di prezzo il Regno Unito ha commesso infrazioni alle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli *tali da incidere su talune spese del FEAOG*, è poi opportuno verificare se il governo britannico abbia ciononostante dimostrato che dette infrazioni hanno provocato in realtà conseguenze finanziarie diverse da quelle calcolate dalla Commissione» [46].

46. Per quanto riguarda il prelievo di corresponsabilità, va rilevato che è possibile stabilire un legame tra manchevolezze amministrative e inefficienza di controlli del prelievo, da un lato, e mancata riscossione di importi, dall'altro, solo se gli operatori economici coinvolti sono conosciuti. Ciò vale soprattutto se tali manchevolezze sono interamente dovute ad un'erronea applicazione delle condizioni sostanziali d'applicazione del prelievo. Negli altri casi, segnatamente nel caso in cui i controlli si sono palesati insufficienti, non è agevole individuare le somme non riscosse relative a talune regioni o a talune categorie di produttori, o analoghi fattori oggettivi a proposito dei quali il comportamento dello Stato membro può dare adito a critiche.

47. Nella controreplica [47], la Commissione ha risposto su questo punto che, anche procedendo ad una revisione dei meccanismi amministrativi nazionali e dei sistemi interni di controllo, essa non otterrebbe nessuna informazione particolareggiata in merito alle somme non riscosse. Essa ha però omesso d'indicare se sia possibile stabilire per altra via l'esistenza di una correlazione tra l'accertamento di eventuali manchevolezze del

44 — V., supra, nota 20.

45 — V., supra, nota 40, punto 4 della motivazione della sentenza. In quell'occasione, la Commissione non ha neppure insistito sulla integralità degli importi corrispondenti a tale voce di bilancio, ma ha cercato di realizzare un'equa ripartizione di oneri.

46 — Punto 33 della motivazione. Il corsivo è mio.

47 — V. punto 19 della controreplica, nonché pagg. 24 e seguenti del verbale d'udienza.

sistema e gli importi obiettivamente ricollegabili a tali manchevolezze, sia pure con un certo margine di errore.

48. Comunque, non è possibile rinunciare all'esigenza di una simile correlazione, in mancanza di una norma che, senza tener conto della legittimità degli atti dello Stato membro, consenta di coinvolgere la responsabilità di quest'ultimo nell'ipotesi di somme del Fondo perse nel settore del prelievo di corresponsabilità. Eventuali difficoltà della Commissione a questo proposito avrebbero potuto indurre il legislatore comunitario a disporre misure affinché il rischio inerente al meccanismo del prelievo di corresponsabilità fosse maggiormente addossato agli Stati membri. Ma, in mancanza di apposite disposizioni al riguardo, conviene attenersi — fatti salvi i poteri riconosciuti alla Commissione a norma dell'art. 169 del Trattato CEE — ai principi risultanti, per la liquidazione di conti, dal combinato disposto dei regolamenti n. 729/70 e n. 2040/86.

49. 2. Esaminiamo adesso il caso di specie alla luce di tali principi.

50. a) Addebitando al ricorrente l'importo ritenuto mancante, la Commissione, nella procedura relativa alla verifica dei conti, è partita unicamente dal principio secondo cui la divergenza fra i quantitativi risultanti dai dati (essenzialmente statistici) da essa utilizzati e i quantitativi soggetti al prelievo di corresponsabilità da parte dello Stato membro dovesse essere posta a carico di tale Stato. Nessuno contesta il fatto che la Commissione non ha mai sottoposto il regime di gestione e di controllo olandese ad una verifica ai fini della campagna di commercializzazione in questione. Al contrario, essa si è basata unicamente sulla divergenza sopra accennata per dedurne una «presunzione di inefficienza del sistema di riscossione». Qualora lo Stato membro non dimostri l'esistenza di errori nelle statistiche, la Commissione trae le conseguenze finanziarie derivanti dalla negligenza in tal modo accertata [48]. Si noti peraltro che le possibilità di cui disponeva il governo olandese di apportare correzioni erano, nel presente caso, limitate ai dati statistici impiegati dalla Commissione, la quale ha considerato non pertinenti gli argomenti fatti valere dal ricorrente nella fase precontenziosa per dimostrare che il proprio sistema di gestione e di controllo era invece corretto [49].

51. Il ragionamento della convenuta può essere condiviso solo

— se i dati utilizzati dalla Commissione riflettono fedelmente i quantitativi per i quali avrebbe dovuto essere pagato il prelievo di corresponsabilità;

e

— se in un caso del genere è consentito porre seriamente in dubbio la regolarità del sistema di gestione e di controllo olandese.

52. Qualora avesse rispettato queste due condizioni, la Commissione avrebbe debitamente assolto l'onere della prova ad essa

48 — Punto 4.2.2.2.3 dell'addendum 1 della relazione conclusiva.
49 — V. allegato 2 del ricorso e punto 23 della replica.

incombente, sia per quanto riguarda la violazione del diritto comunitario da parte dello Stato membro [50], sia per quanto riguarda il nesso di causalità tra detta violazione e una diminuzione degli introiti del Fondo [51].

53. aa) Sulla prima condizione, condividiamo i dubbi espressi dal ricorrente. Le cifre relative al consumo interno complessivo, che sono alla base del calcolo della Commissione [52], fanno leva infatti su due serie di dati, desunti da statistiche non elaborate a partire da documenti amministrativi e non verificabili senza dover ricorrere all'impiego di mezzi di accertamento sproporzionati. Tali cifre comportano quindi necessariamente un margine di imprecisione. Si tratta di cifre attinenti a quantitativi di cereali impiegati, da un lato, per la *produzione di alimenti per animali* e, dall'altro, per la *produzione di alimenti per il consumo umano.* Conviene forse fare una precisazione per quanto riguarda il primo ordine di tali dati, che svolge un ruolo importante nel ragionamento della Commissione. Secondo quanto afferma la Commissione, la relativa voce si compone di due elementi: la sottovoce «cereali trasformati per l'industria degli alimenti per il bestiame» (che rappresentano di gran lunga la maggior parte dei quantitativi impiegati per la produzione di alimenti per animali e che sono soggetti al prelievo di corresponsabilità) e la sottovoce «cereali conservati dal produttore per l'alimentazione del proprio bestiame» (che sono esenti dal prelievo di corresponsabilità). La Commissione non ha negato che le cifre relative alla prima delle due sottovoci provengano dalle indicazioni fornite dalla FEFAC, indicazioni che quest'ultima ha ricavato, in parte, dai bilanci cerealicoli, manifestamente non affidabili [53], e, in parte, da stime effettuate dalle rispettive federazioni nazionali. Secondo le affermazioni della Commissione stessa, le cifre relative alla seconda sottovoce non possono essere determinate in base a statistiche affidabili, ma, come afferma anche il ricorrente [54], solo grazie a stime approssimative. Ciò spiega il motivo per cui la Commissione ha fatto figurare tali cifre a titolo di saldo tra la voce complessiva concernente «gli alimenti per animali» e la sottovoce relativa ai «cereali trasformati per l'industria degli alimenti per il bestiame». Durante la discussione orale, essa ha spiegato che l'importo complessivo della voce concernente gli «alimenti per animali» è desunto dalle cifre trasmesse dai Paesi Bassi a EUROSTAT. In compenso, non appare chiaro come i Paesi Bassi abbiano potuto determinare in modo sicuro le cifre relative alla sottovoce «cereali conservati dal produttore per l'alimentazione del proprio bestiame». Per questo motivo, non sembra in alcun modo potersi escludere — e tale ipotesi è altrettanto verosimile quanto quella contraria — che l'alimentazione del proprio bestiame da parte del produttore implicasse l'impiego di quantitativi di cereali maggiori di quanto fosse pensabile — come del resto avevano affermato i Paesi Bassi durante la fase precontenziosa [55] —, e ciò a scapito di altri quantitativi soggetti al prelievo di corresponsabilità. Infine, è emerso nel corso del presente procedimento che le statistiche del commercio estero dei Paesi Bassi, utilizzate dalla Commissione, non forniscono informazioni affidabili sulle importazioni o esportazioni dell'anno commerciale considerato: tali statistiche sono imprecise per quanto riguarda i dati relativi ad ogni singola operazione, poiché accade che i servizi olandesi li registrino con ritardo. La Commissione stessa ammette che tale inconveniente potrebbe spiegare in tutto o in parte i quantitativi mancanti controversi.

50 — V., supra, paragrafi 40 e 41.
51 — V., supra, paragrafi 42-48.
52 — Punto 9 del controricorso.
53 — Punto 6 della controreplica.
54 — Punto 31 della replica.
55 — 65 000 invece di 13 000 tonnellate.

54. bb) Anche ammettendo che esistano sufficienti indizi per concludere che la mancata riscossione del prelievo su 49 000 tonnellate di cereali è irregolare, tale ammissione non basta a giustificare l'esistenza di seri dubbi quanto alla regolarità del sistema di gestione e di controllo olandese.

55. Contrariamente a quanto sembra pensare la Commissione [56], gli obblighi di cui all'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, e all'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2040/86 non sono *obblighi di risultato* ma *obblighi di diligenza.* Ciò è confermato da quanto la Corte di giustizia ha dichiarato a proposito dell'art. 8, n. 1 [57]. Interpretare in modo diverso l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2040/86 equivarrebbe a disconoscere il principio secondo cui qualsiasi norma giuridica, una volta posta, può essere elusa in modo fraudolento. In realtà, occorrerebbe, per escludere qualsiasi possibilità di frode, che la sorveglianza fosse assicurata in modo continuo su tutte le imprese la cui attività sia significativa per il prelievo di corresponsabilità, il che sarebbe totalmente sproporzionato rispetto ai fini del prelievo. D'altra parte, allorché la Commissione afferma che intende accertare, grazie al suo metodo, in quale misura i prelievi dovuti non sono stati pagati a seguito di irregolarità, essa confonde il problema della regolarità del comportamento degli operatori economici con quello della regolarità del comportamento degli Stati membri. L'avvocato generale Capotorti ha già fatto osservare l'importanza di tale distinzione nella causa 11/76 a proposito dell'art. 8 del regolamento n. 729/70 [58].

56. Infine, anche nell'ipotesi in cui la mancanza di taluni quantitativi faccia nascere dubbi sulla regolarità del sistema di gestione e di controllo nazionale, non sarebbe possibile precisare sotto quale aspetto concreto lo Stato membro avrebbe mancato ai suoi obblighi. L'affermazione fatta dalla Corte dei conti esaminando il sistema del prelievo di corresponsabilità — anche se tale esame non è stato effettuato ai fini specifici della liquidazione dei conti — può applicarsi al presente caso:

«I lavori di rendicontazione per il 1986 e il 1987 comprendevano un raffronto dei quantitativi dichiarati ai fini del prelievo con i quantitativi soggetti al prelievo risultanti dalle statistiche ufficiali disponibili. Anche se tale raffronto globale costituisce un'operazione preliminare valida per mettere in luce i settori che presentano problemi, esso non basta di per sé per individuare le cause delle divergenze emerse» [59].

57. La Commissione ha esplicitamente riconosciuto l'esattezza di quest'affermazione [60]. I dubbi che possono nascerne nella fattispecie in esame sono tanto più giustificati in quanto le 49 000 tonnellate, considerate mancanti, non rappresentano neppure l'1% del quantitativo globale che, secondo i calcoli della Commissione, sarebbe stato soggetto al prelievo di corresponsabilità nei Paesi Bassi durante la campagna di commercializzazione in questione (6 929 000 tonnellate).

56 — V. punto 30 del controricorso e punto 19 della controreplica.

57 — Sentenza 11 ottobre 1990, causa C-34/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-3603, punto 12 della motivazione).

58 — Conclusioni presentate all'udienza del 5 dicembre 1978 (Racc. 1979, pag. 286, 292, colonna di sinistra).

59 — Relazione annuale sull'esercizio finanziario 1989, accompagnata dalle risposte delle Istituzioni alle osservazioni della Corte (GU C 313, 12 dicembre 1990). Il passaggio citato figura a pag. 86, punto 4.3.54 della relazione.

60 — Punto 20, n. 2, del controricorso.

58. b) Anche se le cifre fornite dalla Commissione non sono tali da far nascere seri dubbi sulla regolarità degli atti del governo olandese, ne consegue quindi che dobbiamo ancora affrontare rapidamente la tesi della Commissione, che, per la prima volta nel controricorso, critica alcuni dettagli [61] del sistema di gestione e di controllo olandese.

59. aa) Ripetiamo anzitutto che, se non altro per ragioni di principio, una tesi del genere non può essere condivisa. Abbiamo precedentemente affermato [62] che la Commissione deve, in omaggio al principio della certezza e della prevedibilità delle relazioni finanziarie durante la procedura della liquidazione dei conti, indicare chiaramente allo Stato membro il contenuto delle sue censure. Ma, come abbiamo già rilevato, le indicazioni ottenute dallo Stato membro nel corso del procedimento in esame non sono conformi a tale esigenza. Per di più, esse non hanno alcun legame con i punti precisi sollevati dalla Commissione — del resto tardivamente — nel procedimento davanti alla Corte di giustizia. Dato, pertanto, che la decisione impugnata non fa nascere dubbi sufficienti quanto alla regolarità del comportamento dello Stato membro, e che, come abbiamo già rilevato, le censure formulate dalla Commissione nel procedimento dinanzi alla Corte di giustizia non possono più essere prese in considerazione, il ricorso deve essere accolto.

60. bb). Questa conclusione non cambierebbe d'altronde anche se, malgrado le riserve già espresse, esaminassimo dettagliatamente la tesi della Commissione.

61. Tale tesi trae origine, in sostanza, da alcune osservazioni, fatte dalla Corte dei conti nella Relazione annuale summenzionata, in merito al sistema di gestione e di controllo del governo olandese, e considera tre aspetti del problema.

62. Per quanto concerne i *controlli in loco,* la Commissione ricorda il seguente passaggio della Relazione annuale della Corte dei conti:

«Nei Paesi Bassi il servizio incaricato del controllo ha impiegato più di un anno per elaborare un programma di controlli in loco in relazione al nuovo regime del prelievo (...)» [63].

63. Si evince dalla lettera stessa di questo passaggio e dalla dichiarazione resa dal ricorrente, non contraddetta [64], che la critica ivi espressa si riferisce alla campagna di commercializzazione 1986/1987 e non a quella 1987/1988, di cui trattasi nel presente caso.

64. Inoltre, la Commissione prende posizione in merito alle affermazioni del ricorrente secondo il quale si desume da un rapporto del servizio di revisione dei conti del ministero dell'Agricoltura [65] che il sistema olandese di gestione e di controllo risponde alle esigenze di legge. Il governo olandese puntualizza che controlli in loco sono stati effettuati nei confronti del 90% delle imprese censite in applicazione dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2040/86 [66]. La Commissione ritiene però che tali indicazioni si riferiscano unicamente ad un controllo dei documenti

61 — Punti 29 e 30 del controricorso.
62 — V., supra, paragrafi 35-38.
63 — Punto 4.3.23 della relazione.
64 — Punto 49 della replica.
65 — Allegato 3 del ricorso.
66 — Punto 47 della replica.

contabili in possesso dello Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, cioè dell'organo competente per il prelievo di corresponsabilità, e che, di conseguenza, non siano idonee a dimostrare che il sistema in questione è corretto. Detti documenti non farebbero del resto menzione alcuna di eventuali controlli in loco.

65. Riteniamo pertanto che la Commissione non abbia assolto l'onere della prova. Essa non ha fornito alcun indizio atto a legittimare seri dubbi sulla regolarità del comportamento dell'amministrazione olandese [67].

66. Quanto al secondo aspetto, la Commissione richiama la seguente osservazione della Corte dei conti:

«In alcune delle aziende visitate che riscuotono il prelievo *sono sorte difficoltà in sede di raffronto dei quantitativi dichiarati ai fini del prelievo con i documenti dell'azienda* (...)» [68].

67. A questo proposito, dobbiamo anzitutto ricordare le ragioni di tali difficoltà, che, secondo la Corte dei conti, sarebbero dovute

«in parte, alla mancata standardizzazione dei documenti da conservare ma anche al fatto che in un caso la documentazione giustificativa di base, ossia i risultati delle analisi di laboratorio, era stata distrutta prima della visita».

68. Quest'ultima circostanza non può certo essere rimproverata al ricorrente. Quanto alla prima (la mancata standardizzazione dei documenti), la Corte dei conti accenna solo a difficoltà e non ad impossibilità di procedere all'auspicato raffronto dei documenti. Se la Commissione avesse voluto che, per la liquidazione dei conti, gli Stati membri esigessero dagli operatori economici, oltre al rispetto dell'art. 6 del regolamento n. 2040/86, la standardizzazione dei documenti richiesti da detto regolamento, essa avrebbe dovuto precisarlo espressamente [69]. Su questo punto, ricorderemo altresì le critiche avanzate dalla Corte dei conti sul carattere molto impreciso delle norme comunitarie relative alla gestione e al controllo del prelievo di corresponsabilità [70].

69. Quanto al terzo aspetto del sistema olandese di gestione e di controllo esaminato dalla Commissione, esso è quello del *raffronto*, con altri documenti, delle *indicazioni* che hanno rilevanza per il prelievo di corresponsabilità, fornite dai *piccoli produttori*, che hanno ottenuto, conformemente all'art. 4, n. 4, del regolamento n. 2727/75, modificato dal regolamento n. 1900/87 [71], un aiuto in forma di compensazione del prelievo da essi dovuto nei Paesi Bassi durante la campagna di commercializzazione 1987/1988 [72].

70. La Corte dei Conti aveva affermato a questo riguardo [73]:

«Tuttavia, nei Paesi Bassi, dove questi controlli avrebbero potuto essere svolti nei confronti dei piccoli produttori, non si è provveduto in tal senso».

67 — V., supra, paragrafi 40 e 41.
68 — Punto 4.3.23 (b) della Relazione. Il corsivo è mio.
69 — V., supra, paragrafi 35-38.
70 — Punto 4.3.50(a) della relazione.
71 — GU L 182, pag. 40.
72 — Punto 49 della replica.
73 — Punto 4.3.14, ultima frase, della relazione.

71. È sufficiente rilevare al riguardo che la Commissione non ha contraddetto il ricorrente, allorché esso pretende di aver garantito con verifiche in loco un controllo altrettanto approfondito di quello effettuato mediante un raffronto dei documenti giustificativi. Inoltre, la Commissione non ha prodotto nessun elemento che permetta di stabilire una correlazione fra una eventuale carenza del controllo su tale materia e i quantitativi su cui verte la controversia [74].

72. Ne consegue pertanto che la riduzione operata dalla Commissione è illegittima. Tale conclusione non è modificata dalla tesi sostenuta dalla Commissione, secondo cui, in mancanza di sufficienti strumenti necessari di verifica dei sistemi di gestione e di controllo nazionali, il metodo da essa impiegato sarebbe giustificato dalla necessità di garantire la parità di trattamento tra Stati membri. Non si dimentichi, infatti, che il principio della parità di trattamento non può essere fatto valere a sostegno di un comportamento illegittimo [75].

C — Conclusione

73. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte

«— di annullare la decisione impugnata, entro i limiti della domanda di annullamento;

— di condannare la Commissione alle spese conformemente all'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, fatta eccezione per le spese degli intervenienti, le quali restano a carico di questi ultimi in applicazione del n. 4 del predetto articolo».

74 — D'altra parte, i quantitativi per i quali i piccoli produttori hanno fruito di un rimborso sono, secondo quanto indica la Commissione stessa, notevolmente inferiori a quelli oggetto della presente controversia: essi ammontano a 13 000 tonnellate contro le 49 000 tonnellate dei quantitativi controversi.

75 — Sentenza 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS/Commissione, (Racc. pag. I-1125, punto 45 della motivazione).