

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

9 settembre 2004 *

Nella causa C-332/01,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 230 CE, proposto il 3 settembre 2001,

Repubblica ellenica, rappresentata dai sigg. V. Kontolaimos e I. Chalkias, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra M. Condou-Durande, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il greco.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai
sigg. J.-P. Puissochet, J.N. Cunha Rodrigues (relatore) e R. Schintgen e dalla
sig.ra N. Colneric, giudici,

avvocato generale: sig. F.G. Jacobs

cancelliere: sig. H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la fase scritta del procedimento ed in seguito all'udienza del 13 novembre 2003,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 gennaio
2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ Con il ricorso in oggetto la Repubblica ellenica chiede l'annullamento della decisione della Commissione 11 luglio 2001, 2001/557/CE, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 200, pag. 28; in prosieguo: la «decisione impugnata»), per la parte che la riguarda.

Ambito normativo*Finanziamento delle spese ai sensi del FEAOG*

- ² Il regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 1995, n. 1287 (GU L 125, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 729/70»), prevede, ai suoi artt. 1, n. 2, lett. b), e 3, n. 1, che la sezione «garanzia» del FEAOG finanzia gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli e intrapresi secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.
- ³ Ai sensi dell'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70:

«La Commissione (...)

(...)

- c) decide in merito alle spese non ammesse al finanziamento comunitario di cui agli articoli 2 e 3 qualora constatati che alcune spese non sono state effettuate in conformità alle norme comunitarie.

Prima che sia adottata una decisione di rifiuto del finanziamento, i risultati delle verifiche della Commissione e le risposte dello Stato membro interessato costituiscono oggetto di comunicazioni scritte, in base alle quali le due parti tentano di raggiungere un accordo circa la soluzione da individuare.

In difetto di accordo lo Stato membro può chiedere che sia avviata una procedura volta a conciliare le rispettive posizioni nel termine di quattro mesi e il cui esito costituisce oggetto di una relazione alla Commissione che ne effettua l'esame prima di una decisione di rifiuto del finanziamento.

La Commissione valuta l'entità di detti importi tenendo conto, in particolare, della gravità dell'inosservanza constatata. La Commissione tiene conto a tal fine del tipo e della gravità dell'inosservanza nonché del danno finanziario che ne deriva per la Comunità.

Il rifiuto del finanziamento non può riguardare le spese effettuate anteriormente a ventiquattro mesi che precedono la comunicazione scritta, da parte della Commissione allo Stato membro interessato, dei risultati delle verifiche (...)».

4 Ai sensi dell'art. 9, n. 1, del regolamento n. 729/70:

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

Gli Stati membri comunicano alla Commissione le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative da essi adottate per l'applicazione degli atti comunitari inerenti alla politica agricola comune, in quanto questi atti comportino un'incidenza finanziaria per il [FEAOG]».

- 5 Secondo l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 729/70, gli agenti incaricati dalla Commissione di compiere le verifiche in loco hanno accesso ai libri contabili e a tutti gli altri documenti inerenti alle spese finanziate dal Fondo.
- 6 Il regolamento (CE) della Commissione 7 luglio 1995, n. 1663, che stabilisce modalità d'applicazione del regolamento n. 729/70 per quanto riguarda la procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia» (GU L 158, pag. 6), fissa, in particolare, gli obblighi degli organismi di coordinamento, i soli interlocutori dello Stato membro di cui trattasi nei confronti della Commissione. Tali organismi devono mettere a disposizione di quest'ultima l'insieme dei dati contabili necessari in forma tale che i servizi della Commissione possano realizzare i controlli necessari.
- 7 L'allegato del regolamento n. 1663/95 dispone le modalità amministrative e contabili che gli enti pagatori degli Stati membri devono rispettare per garantire un controllo efficace dell'ammissibilità delle domande di aiuto e della conformità alla normativa comunitaria dei pagamenti corrispondenti.
- 8 Il documento della Commissione 23 dicembre 1997, n. VI/5330/97, contiene gli orientamenti che l'istituzione si propone di seguire nell'applicazione di rettifiche finanziarie nel quadro della procedura di liquidazione dei conti del FEAOG. Secondo detti orientamenti, qualora non sia possibile determinare l'entità reale dei pagamenti irregolari, e quindi non si possa valutare con esattezza il danno finanziario a carico della Comunità, la Commissione applica rettifiche finanziarie forfetarie, di regola pari al 2 %, al 5 %, al 10 % o al 25 % della spesa dichiarata, in funzione dell'entità del rischio di danni.

9 Come risulta dal detto documento, tali orientamenti distinguono due categorie di controlli:

- «I controlli essenziali, ossia le verifiche amministrative e materiali di elementi sostanziali, in particolare l'esistenza dell'oggetto della domanda di pagamento, il quantitativo e [le] condizioni qualitative compreso il rispetto dei termini, le condizioni di raccolta, il periodo di magazzinaggio, ecc. Tali controlli vengono eseguiti in loco e mediante controlli incrociati rispetto a dati indipendenti quali i registri fondiari».
- «I controlli complementari, ossia le operazioni amministrative necessarie per trattare correttamente le domande quali ad esempio la verifica del rispetto dei termini per la presentazione, l'individuazione di domande doppie, l'analisi dei rischi, l'applicazione di sanzioni e l'adeguata vigilanza sulle procedure».

10 A tale riguardo, il documento n. VI/5330/97 dispone quanto segue:

«Qualora uno o più controlli essenziali non vengano applicati o siano applicati in modo tanto carente o sporadico da risultare affatto inefficaci ai fini della decisione sull'ammissibilità della domanda o della prevenzione delle irregolarità, si giustifica una rettifica del 10 % in quanto si può ragionevolmente concludere che si configura un rischio elevato di grave danno finanziario per il Fondo.

Qualora vengano applicati tutti i controlli essenziali, ma non secondo il numero, la frequenza o l'intensità imposti dalla normativa, si giustifica una rettifica del 5 % in quanto si può ragionevolmente concludere che non vengono fornite garanzie sufficienti circa la regolarità delle domande e che si configura un rischio significativo di danno per il Fondo.

Qualora uno Stato membro abbia effettuato adeguatamente i controlli essenziali, ma abbia completamente tralasciato uno o più controlli complementari, si giustifica una rettifica del 2 % dati il minore rischio di danno finanziario per il Fondo e la minore gravità della violazione.

(...)

Tuttavia, in caso di totale inadempienza o di gravi carenze di uno Stato membro nell'applicazione di un sistema di controllo nonché di comprovate e diffuse irregolarità e di negligenza nella lotta alle prassi fraudolente o irregolari, occorre applicare una rettifica del 25 %, in quanto si può ragionevolmente ritenere che la libertà di sottoporre impunemente domande irricevibili causerà perdite estremamente elevate per il FEAOG».

.

Il settore del cotone

- 11 L'art. 8, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 3 maggio 1989, n. 1201, recante modalità d'applicazione del regime di aiuti per il cotone (GU L 123, pag. 23), come modificato in particolare dal regolamento (CE) della Commissione 23 luglio

1996, n. 1437 (GU L 184, pag. 29; in prosieguo: il «regolamento n. 1201/89»), dispone quanto segue:

«Ogni produttore di cotone presenta annualmente, anteriormente a una data stabilita dallo Stato membro interessato e — salvo caso di forza maggiore — entro il 1° luglio, una dichiarazione delle superfici coltivate.

Tuttavia, per l'anno 1996 e per la Grecia la data del 1° luglio è sostituita dal 1° agosto».

12 L'art. 12, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1201/89 recita:

«L'organismo all'uopo designato dallo Stato membro produttore verifica (...) l'esattezza delle dichiarazioni delle superfici coltivate mediante un controllo per sondaggio in loco, che interessi almeno il 5 % delle dichiarazioni».

Il settore dell'olio d'oliva

13 L'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 21 gennaio 1975, n. 154, che istituisce uno schedario oleicolo negli Stati membri produttori di olio d'oliva (GU L 19, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 22 dicembre 1980 (GU L 360, pag. 15; in prosieguo: il «regolamento n. 154/75»), impone agli Stati membri interessati di istituire uno schedario oleicolo che verta su tutte le aziende oleicole situate sul loro territorio.

14 Ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 154/75, lo schedario deve consentire, per ciascuna azienda, di determinare:

- la superficie oleicola totale, con gli estremi catastali delle particelle che la compongono;
- il numero totale degli olivi;
- i nomi dei proprietari di ogni particella;
- la ripartizione tra superfici oleicole specializzate e miste;
- la ripartizione degli olivi secondo la varietà;
- il sistema di coltura praticato;
- l'età degli olivi, lo stato di coltivazione e di produzione, nonché
- il numero di olivi in coltura irrigua.

- 15 La stessa disposizione ha fissato [al 31 ottobre] il termine per l'istituzione dello schedario oleicolo in Grecia.
- 16 L'art. 16, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 17 luglio 1984, n. 2261, che stabilisce le norme generali relative all'aiuto alla produzione e alle organizzazioni di produttori di olio d'oliva (GU L 208, pag. 3), impone a ciascuno Stato membro produttore di costituire e tenere aggiornati schedari permanenti computerizzati dei dati oleicoli.
- 17 Secondo l'art. 11, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 31 ottobre 1984, n. 3061, recante modalità d'applicazione del regime d'aiuto alla produzione di olio d'oliva (GU L 288, pag. 52), come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 17 gennaio 1989, n. 98 (GU L 14, pag. 14; in prosieguo: il «regolamento n. 3061/84»), gli Stati membri produttori immettono nello schedario computerizzato, non appena sono disponibili, i dati contenuti nello schedario oleicolo.
- 18 L'art. 11, n. 2, del regolamento n. 3061/84 dispone che l'attuazione operativa dello schedario deve intervenire entro il 31 ottobre 1990.

Il settore dell'uva essiccata

- 19 L'art. 3 del regolamento (CEE) della Commissione 9 ottobre 1990, n. 2911, che stabilisce le modalità di applicazione per la concessione dell'aiuto a favore della coltura di talune varietà di uve destinate all'essiccazione (GU L 278, pag. 35), come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 13 ottobre 1994, n. 2475 (GU L 264, pag. 6), e dal regolamento (CE) della Commissione 9 novembre 1995, n. 2614 (GU L 268, pag. 7; in prosieguo: il «regolamento n. 2911/90»), stabilisce le informazioni e i dati che devono figurare nelle dichiarazioni di coltura.

20 Secondo l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2911/90:

«La dichiarazione di coltura è presentata, entro il 30 aprile di ogni anno per la campagna di commercializzazione successiva (...)

(...)».

21 L'art. 3, n. 2, dello stesso regolamento precisa:

«La domanda di aiuto deve recare almeno le seguenti indicazioni:

- a) nome, cognome ed indirizzo del richiedente;
- b) le superfici (esprese in ettari ed in are) investite in questo tipo di vigneti e coltivate per il prodotto o i prodotti di cui trattasi, nonché il riferimento catastale delle medesime, ovvero un'indicazione riconosciuta equivalente dall'ente preposto al controllo delle superfici stesse;
- c) la varietà delle uve utilizzate e, nel caso dell'uva sultanina, se il vigneto è colpito da fillossera o è stato ripiantato da meno di cinque anni;

d) la dichiarazione del produttore attestante che le superfici interessate od i prodotti ivi raccolti non sono oggetto di domande di aiuto in forza di altri regimi, fra cui, in particolare, quello istituito dal regolamento (CEE) n. 797/85;

e) una stima della produzione che può essere raccolta;

f) lo statuto e la forma dell'azienda».

22 L'art. 6 del regolamento n. 2911/90 definisce i controlli che devono essere condotti dagli Stati membri. Il n. 2, primo comma, di tale articolo recita:

«Lo Stato membro organizza controlli in loco, a norma del paragrafo 3, che vertono, nella zona di competenza di ciascuna unità amministrativa, su una percentuale rappresentativa delle dichiarazioni. Tale percentuale non può essere inferiore al 10 %, ma è portata al 15 % almeno in caso di accertamento di un numero significativo di false dichiarazioni».

23 Il regolamento (CE) della Commissione 25 luglio 1997, n. 1456, che fissa, per la campagna di commercializzazione 1997/1998, l'importo dell'aiuto alla coltura di uve destinate alla produzione di alcune varietà di uve secche (GU L 199, pag. 4), fissa le rese minime al di sotto delle quali non può essere versato alcun aiuto. Il suo art. 1, n. 3, prevede che gli Stati membri adottino i provvedimenti necessari per il controllo di tale resa minima.

24 L'art. 16 del regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1493, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 179, pag. 1), elenca le informazioni contenute nell'inventario del potenziale produttivo. Il n. 2 dispone che uno Stato membro possa prevedere che l'inventario sia compilato su base regionale. Tuttavia, in questo caso, tutti gli inventari regionali devono essere compilati entro il 31 dicembre 2001.

25 Il regolamento (CE) della Commissione 22 luglio 1999, n. 1621, recante modalità d'applicazione del regolamento (CE) n. 2201/96 del Consiglio in ordine all'aiuto per la coltura di uve destinate alla produzione di determinate varietà di uve secche (GU L 192, pag. 21), che ha sostituito il regolamento n. 2911/90 a partire dalla campagna 1999/2000, prevede, al suo art. 2, n. 3, quanto segue:

«Ai fini della gestione del regime di aiuto è istituita una banca dati informatica alfanumerica, detta "base di dati", recante le informazioni di cui all'articolo 4 e all'articolo 8, paragrafo 4. Il sistema alfanumerico di identificazione delle particelle è quello utilizzato per il sistema integrato di cui all'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 3508/92 del Consiglio, se del caso completato in modo da comprendere le superfici vitate interessate dal presente regime di aiuto».

26 L'art. 13, n. 1, del regolamento n. 1621/1999 recita come segue:

«Gli Stati membri costituiscono la base di dati di cui all'articolo 2, paragrafo 4, prima dell'inizio della campagna di commercializzazione 2002/03. Durante le campagne di commercializzazione 1999/00, 2000/01 e 2001/02, l'obbligo di registrazione nella banca dati è sostituito dall'obbligo di presentare una domanda di iscrizione nella banca dati conforme all'articolo 4, paragrafo 2, anteriormente al 1° settembre 1999; i

riferimenti relativi alla superficie e all'identificazione delle particelle sono i riferimenti catastali o altre indicazioni riconosciute come equivalenti dall'organismo responsabile del controllo delle superfici».

Il settore delle carni ovine e caprine

- ²⁷ L'art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3887, recante modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari (GU L 391, pag. 36), così recita:

«Fatte salve le esigenze relative alle domande d'aiuto stabilite nei regolamenti settoriali, la domanda d'aiuto per animale contiene tutte le informazioni necessarie, in particolare:

— l'identificazione dell'imprenditore;

(...)

— il numero e la specie degli animali per i quali viene chiesto un aiuto;

- eventualmente l'impegno dell'imprenditore a detenere i suddetti animali nella propria azienda durante il periodo di detenzione nonché il luogo e le date della medesima e, per quanto riguarda i bovini, il numero d'identificazione; in caso di cambiamento del luogo di detenzione durante il suddetto periodo, l'imprenditore è tenuto a informarne anticipatamente per iscritto l'autorità competente;

- eventualmente il limite o il massimale individuale per gli animali in oggetto;

(...)

- una dichiarazione del produttore di aver preso atto delle condizioni di concessione degli aiuti in oggetto.

(...)).

28 L'art. 6 dello stesso regolamento dispone quanto segue:

.

«1. I controlli amministrativi e in loco sono effettuati in modo da consentire l'efficace verifica del rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti e dei premi.

(...)

3. I controlli in loco vertono almeno su un campione significativo delle domande. Detto campione deve rappresentare almeno:

- il 10 % delle domande di aiuto per animale o delle dichiarazioni di partecipazione;

(...)

4. Le domande che sono oggetto di controlli in loco sono determinate dalla competente autorità, in particolare sulla base di un'analisi dei rischi e tenendo conto di un fattore di rappresentatività delle domande di aiuto inoltrate. L'analisi dei rischi tiene conto:

- dell'importo dell'aiuto;
- del numero di parcelle, della superficie o del numero di animali per i quali l'aiuto è richiesto;
- dell'evoluzione in rapporto all'anno precedente;
- delle constatazioni fatte nei controlli degli anni precedenti;

— di altri parametri definiti dagli Stati membri.

(...)).

29 Ai sensi dell'art. 10, n. 5, del regolamento n. 3887/92:

«Qualora, per motivi imputabili a circostanze naturali della vita della mandria, l'imprenditore non possa assolvere l'impegno di detenere gli animali notificati per un premio durante il periodo in cui tale detenzione è obbligatoria, il diritto al premio viene mantenuto per il numero di animali effettivamente ammissibili detenuti durante il periodo obbligatorio, purché l'imprenditore ne abbia informato per iscritto la competente autorità entro i 10 giorni feriali successivi alla constatazione della diminuzione del numero di animali».

30 L'art. 12 del detto regolamento ha il seguente tenore letterale:

«Ciascuna visita di controllo dev'essere oggetto di un rapporto, in cui figurano, in particolare, i motivi della visita, le persone presenti, il numero delle parcelle visitate e di quelle misurate, le tecniche di misurazione utilizzate, il numero e la specie degli animali constatati in loco nonché, eventualmente, il numero d'identificazione e i motivi che hanno giustificato il rigetto, totale o parziale, o l'accettazione della domanda.

L'imprenditore o chi ne fa le veci ha la facoltà di sottoscrivere il verbale, attestando eventualmente la propria presenza al momento del controllo o indicando le sue osservazioni».

- 31 L'art. 1, n. 3, primo e secondo comma, del regolamento (CEE) della Commissione 30 settembre 1993, n. 2700, che stabilisce le modalità di applicazione del premio ai produttori di carni ovine e caprine (GU L 245, pag. 99), come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 8 febbraio 1994, n. 279 (GU L 37, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 2700/93»), dispone quanto segue:

«Il periodo durante il quale il produttore si impegna a mantenere nella propria azienda (...) il numero di pecore e/o di capre per le quali è chiesto il premio è di 100 giorni a datare dall'ultimo giorno utile per la presentazione delle domande di cui al paragrafo 2.

Prima che tutto o parte del gregge di pecore o capre per le quali viene chiesto il premio sia messo a pensione nel corso del periodo di permanenza obbligatoria del gregge, gli animali devono essere identificati (...)».

- 32 L'art. 4 del regolamento n. 2700/93 così recita:

«1. I controlli sul posto si effettuano a norma dell'articolo 6 del regolamento (CEE) n. 3887/92 e il sistema di registrazione permanente dei movimenti del bestiame deve essere conforme alle norme stabilite dall'articolo 4 della direttiva 92/102/CEE [del Consiglio 27 novembre 1992, relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali (GU L 355, pag. 32)].

Tuttavia, per la campagna 1994, gli Stati membri che non abbiano ancora istituito il sistema di registrazione di cui al primo comma possono applicare un sistema di registrazione che rifletta, permanentemente e con chiarezza, la situazione reale del bestiame (...)

(...)

2. Per ciascuna campagna, gli Stati membri compilano un inventario dei produttori ovini che commercializzano latte di pecora e prodotti derivati (...).

- 33 Ai sensi del suo art. 9, secondo comma, il regolamento n. 2700/93 si applica a decorrere dalla campagna 1994.

Fatti e procedimento

- 34 I motivi dell'irregolarità delle operazioni menzionate nella decisione impugnata sono riassunti nella relazione di sintesi della Commissione 19 giugno 2001, n. AGRI/17537/01-FR-final (in prosieguo: la «relazione di sintesi»).

- 35 Per quanto riguarda il settore del cotone, la Commissione ha constatato, per la campagna 1995/96, il mancato controllo in loco delle dichiarazioni delle superfici coltivate a cotone nei distretti di Serrai e di Drama, mentre l'art. 12, n. 1, del regolamento n. 1201/89 esige che un controllo del genere venga svolto almeno sul 5 % delle dichiarazioni di coltivazione. La Commissione ha altresì constatato la tardiva realizzazione, durante i mesi tra il dicembre 1996 e il marzo 1997, dei controlli delle superfici coltivate. Essa ha quindi applicato un tasso di rettifica forfetaria del 10 % per tutti questi errori, il che corrisponde a un importo di GRD 4 163 259 550.

- 36 Per quanto riguarda il settore del cotone, le verifiche effettuate in Grecia hanno portato alla luce diverse insufficienze nel sistema di controllo, la più importante delle quali è l'assenza dello schedario oleicolo e degli schedari computerizzati. Dopo la presentazione, nel 1999, delle informazioni sui miglioramenti apportati dalle autorità greche, i servizi della Commissione hanno dichiarato, in una riunione bilaterale svoltasi a Bruxelles il 23 settembre 1999, che apprezzavano i miglioramenti apportati, ma che questi non erano sufficienti per rimediare alle insufficienze constatate. Di conseguenza la Commissione ha applicato una rettifica finanziaria del 5 % sulle spese dichiarate per gli esercizi 1997 e 1998 (corrispondenti rispettivamente alle campagne 1995/96 e 1996/97), pari ad un importo di GRD 17 308 535 972.
- 37 Per quanto riguarda il settore dell'uva essiccata, in seguito all'indagine svolta nel 1998 nel distretto di Heraklion, la Commissione ha constatato tre serie di inadempimenti: in primo luogo, inadempimenti relativi ai controlli sulle superfici coltivate e l'idoneità dell'uva al beneficio degli aiuti comunitari; in secondo luogo, inadempimenti relativi ai controlli della resa minima, nonché della varietà idonea dell'uva e, in terzo luogo, inadempimenti relativi all'adozione ed all'applicazione del sistema di controllo. Sulla base delle due prime serie di inadempimenti, la Commissione ha imposto una rettifica finanziaria del 5 % delle spese dichiarate per gli esercizi 1997, 1998 e 1999, relative al distretto di Heraklion. A causa della terza serie di inadempimenti, è stata applicata una rettifica del 2 % alle spese relative all'insieme della Grecia per gli stessi esercizi. Tali rettifiche ammontavano complessivamente a GRD 3 144 838 970 .
- 38 Per quanto riguarda il settore delle carni ovine e caprine, in seguito a due controlli svolti nel 1997 e nel 1998, la Commissione ha ritenuto che il regime di controllo del contributo alle carni ovine e caprine applicato in Grecia non fosse conforme alla normativa comunitaria e presentasse diverse lacune, come l'assenza del sistema di registrazione dei movimenti del bestiame, la frequenza molto modesta dei controlli in loco in taluni distretti, la mancata affidabilità dei dati statistici delle ispezioni, la cattiva qualità delle relazioni di controllo, i ritardi nel trattamento dei dati, la mancata applicazione del principio di analisi del rischio, la mancata notifica del

luogo di detenzione, la mancata apposizione del numero di identificazione del bestiame e il fatto che le perdite formavano oggetto di una mera dichiarazione verbale. Su tale base, la Commissione ha fissato, per quanto riguarda le spese dichiarate per gli anni 1995, 1996 e 1997, una rettifica del 25 % per quelle relative al distretto di Rethymnon (Creta), a causa di una totale assenza di controllo, del 10 % per taluni altri distretti e del 5 % per il resto del territorio nazionale, di modo che l'importo totale di tali rettifiche era pari a GRD 11 863 933 000.

- 39 Con la decisione impugnata, la Commissione ha escluso dal finanziamento comunitario, a causa della loro mancata conformità al diritto comunitario, gli importi menzionati ai punti 35-38 della presente sentenza.
- 40 Con il ricorso in esame, la Repubblica ellenica chiede alla Corte di annullare o, almeno, di modificare la decisione impugnata nella parte in cui le impone le dette rettifiche finanziarie.
- 41 La Commissione chiede alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la Repubblica ellenica alle spese.

Sulla rettifica relativa agli aiuti alla produzione di cotone

Argomenti delle parti

- 42 Secondo il governo ellenico, la Commissione procede ad un'interpretazione erranea dell'art. 12, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1201/89, in quanto quest'ultimo esigerebbe un controllo relativo al 5 % delle dichiarazioni delle superfici coltivate a cotone non in ciascun distretto, bensì a livello nazionale, come è stato fatto in Grecia. Se è vero che il detto regolamento esige che i controlli devono consentire di

verificare la veridicità e l'esattezza delle dichiarazioni di superficie mediante un campione rappresentativo, nulla indicherebbe che il distretto è l'unità amministrativa di riferimento.

- 43 Per la Commissione, la rappresentatività del controllo deve essere esaminata in relazione a ciascuna regione amministrativa in cui è coltivato il cotone, poiché il controllo mira a garantire l'esattezza delle dichiarazioni. Ora, queste ultime sarebbero soggette a cauzione se i controlli fossero totalmente assenti in talune regioni a forte produzione. L'assenza di controlli, non contestata dalla Repubblica ellenica, nei due distretti di cui trattasi rappresenterebbe quindi un fattore elevato di rischio per le risorse comunitarie.
- 44 Quanto ai ritardi contestatigli nella realizzazione dei controlli, il governo ellenico sostiene che il regolamento n. 1201/89 non prevede, per effettuare i controlli in loco, termini il cui superamento comporterebbe rettifiche finanziarie. Il controllo potrebbe essere effettuato non solo fino a novembre, bensì anche fino a marzo o aprile dell'anno successivo a quello della raccolta, a condizione che la pianta del cotone sia ancora presente sulla particella. Inoltre, nel caso di specie, i ritardi sarebbero il risultato di un caso di forza maggiore, cioè gli scioperi.
- 45 Secondo la Commissione, i controlli avrebbero dovuto essere effettuati prima della raccolta, cioè al più tardi entro ottobre. Essa aggiunge che il deposito di un preavviso di sciopero escluderebbe il caso di forza maggiore.

Giudizio della Corte

- 46 L'art. 12, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1201/89 prevede che l'organismo designato deve procedere a «un controllo per sondaggio in loco, che interessi almeno il 5 % delle dichiarazioni».

- 47 Esigendo che il controllo interessi almeno il 5 % delle dichiarazioni, tale disposizione mira ad ottenere che il controllo sia rappresentativo. Essa non precisa che, in Grecia, questo 5 % dovrebbe essere determinato con riferimento a ciascun distretto piuttosto che a regioni amministrative più grandi, ma prevede invece che il controllo richiesto debba essere effettuato «per sondaggio».
- 48 Ora, dagli elementi del fascicolo sottoposto alla Corte risulta che, in occasione della campagna 1995/96, le autorità greche avevano selezionato, per un tale sondaggio, 1 101 delle 10 874 dichiarazioni fatte nel distretto di Serrai e 325 delle 3 222 dichiarazioni fatte nel distretto di Drama. È tuttavia pacifico che, durante la detta campagna, non è stato effettuato alcun controllo in tali distretti.
- 49 Ne discende che, in questi distretti, non si è proceduto ad un controllo per sondaggio, contrariamente a quanto stabilito dall'art. 12, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1201/89.
- 50 Quanto all'argomento del governo ellenico secondo cui il mancato controllo in tali due distretti durante la campagna 1995/96 era un evento isolato, dovuto ad una temporanea mancanza di personale, si deve rammentare che spetta alle autorità degli Stati membri istituire un sistema adeguato ed efficace di controllo, organizzato in modo da evitare l'insorgere di lacune del genere (v., in tal senso, sentenza 9 gennaio 2003, causa C-157/00, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-153, punto 18).
- 51 Per quanto riguarda la tardiva realizzazione dei controlli delle superfici coltivate a cotone contestata dalla Commissione per la campagna 1996/1997, occorre rammentare che spetta allo Stato membro interessato fornire la prova più circostanziata ed esauriente dell'effettività dei propri controlli e, eventualmente, dell'inesattezza di quanto dichiarato dalla Commissione (sentenza Grecia/Commissione, cit., punto 17).

- 52 Ora, dalle informazioni fornite alla Corte risulta che, malgrado le ripetute domande della Commissione, le autorità greche non hanno fornito in tempo utile alcuna informazione né alcun documento idonei a dimostrare la realizzazione di tali controlli, sia prima che dopo la raccolta della campagna di cui trattasi.
- 53 Di conseguenza, si deve respingere l'argomento del governo ellenico relativo al controllo tardivo delle superfici, senza che sia necessario decidere se sarebbe stato conforme all'art. 12, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1201/89 effettuare un siffatto controllo nei mesi che hanno seguito la raccolta piuttosto che in quelli che l'hanno preceduta, né esaminare se uno sciopero possa costituire un caso di forza maggiore che giustifichi la tardiva esecuzione di tale controllo.
- 54 Alla luce di quanto precede, si deve dichiarare infondato l'insieme degli argomenti del governo ellenico relativi alla rettifica finanziaria alla quale si è proceduto in merito agli aiuti alla produzione di cotone.

Sulla rettifica relativa agli aiuti alla produzione di olio di oliva

Primo motivo, attinente alla violazione dell'art. 5, n. 2, lett. c), quarto comma, del regolamento n. 729/70

Argomenti delle parti

- 55 Secondo il governo ellenico, l'applicazione di una rettifica finanziaria del 5 % alle spese dichiarate per gli esercizi 1997 e 1998 viola l'art. 5, n. 2, lett. c), quarto comma,

del regolamento n. 729/70, in quanto la Commissione avrebbe applicato a tali esercizi le constatazioni svolte durante i controlli effettuati dal 20 al 24 maggio 1996, per il solo motivo che non si era posto rimedio alla carenza nella realizzazione dello schedario oleicolo e dello schedario computerizzato di dati oleicoli, carenza già contestata nel 1996. La rettifica sarebbe tanto più infondata in quanto l'assenza di schedario oleicolo può essere superata utilizzando un altro sistema di controllo altrettanto affidabile. Inoltre, la Commissione avrebbe commesso uno sviamento di procedura, in quanto un procedimento per inadempimento sarebbe stato più appropriato, dato che la rettifica rappresenta piuttosto una sanzione dovuta al ritardo nella realizzazione del detto schedario.

- 56 Secondo la Commissione, il fatto di non aver realizzato lo schedario oleicolo non deve necessariamente essere oggetto di un ricorso per inadempimento e, nell'ambito delle spese del FEAOG, una siffatta rettifica finanziaria non rappresenta una sanzione. La rettifica non può essere inferiore al 5 %, dato che lo schedario oleicolo e lo schedario computerizzato rappresentano un pilastro del sistema comunitario di controllo.

Giudizio della Corte

- 57 Si deve rammentare che, conformemente all'art. 1, n. 2, del regolamento n. 154/75, la Repubblica ellenica era tenuta a istituire lo schedario oleicolo entro il 31 ottobre 1988.

- 58 È pacifico che la Repubblica ellenica non ha rispettato tale termine e che, durante l'esercizio 1998, lo schedario oleicolo non era stato ancora realizzato.

- 59 Conformemente ai regolamenti n. 2261/84 e n. 3061/84, la Repubblica ellenica era tenuta a istituire lo schedario computerizzato dei dati oleicoli entro il 31 ottobre 1990.
- 60 La Repubblica ellenica non ha rispettato tale termine e, durante l'esercizio 1998, lo schedario computerizzato non era stato ancora istituito.
- 61 Di conseguenza, non spetta alla Commissione presentare ulteriori prove dell'assenza dello schedario oleicolo e dello schedario computerizzato, per gli esercizi 1997 e 1998 di cui trattasi nel caso di specie, rispetto a quelle già prodotte a tal fine per l'esercizio 1996, bensì spetta allo Stato membro interessato dimostrare che, dopo l'esercizio 1996, ha effettivamente realizzato lo schedario oleicolo e lo schedario computerizzato (v., in tal senso, sentenza Grecia/Commissione, cit., punto 18). Poiché la Repubblica ellenica non ha fornito prove del genere, era giustificata una rettifica finanziaria al riguardo.
- 62 Anche supponendo che fossero stati organizzati controlli alternativi, si deve rammentare che, quando un regolamento istituisce misure specifiche di controllo, gli Stati membri sono tenuti ad applicarle senza che sia necessario valutare la fondatezza della loro tesi secondo cui un diverso sistema di controllo sarebbe più efficace (v. sentenza 21 marzo 2002, causa C-130/99, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-3005, punto 87).
- 63 Per quanto riguarda l'argomento del governo ellenico secondo cui un procedimento per inadempimento sarebbe stato più appropriato per sanzionare il ritardo nell'istituire lo schedario oleicolo, si deve rammentare che il procedimento per inadempimento previsto all'art. 226 CE e quello della liquidazione dei conti del FEOG perseguono finalità diverse e sono disciplinati da norme diverse. In

quest'ultimo procedimento la Commissione ha l'obbligo di procedere ad una rettifica finanziaria qualora le spese di cui si chiede il finanziamento non siano state effettuate conformemente alle norme comunitarie. Una siffatta rettifica finanziaria mira ad evitare l'imputazione al FEAOG di importi che non sono serviti al finanziamento di un obiettivo perseguito dalla normativa comunitaria di cui trattasi e non rappresenta quindi una sanzione, contrariamente a quanto sostenuto dal governo ellenico (v. sentenza 11 gennaio 2001, causa C-247/98, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-1, punti 13 e 14).

- 64 Ne discende che tale primo motivo riguardante gli aiuti alla produzione di olio d'oliva deve essere dichiarato infondato.

Secondo motivo, attinente al difetto o all'insufficienza di motivazione della decisione impugnata

Argomenti delle parti

- 65 Il governo ellenico fa valere un difetto di motivazione, in violazione dell'art. 253 CE, in quanto la Commissione non ha preso in considerazione gli sforzi compiuti per migliorare il sistema di controllo e di pagamento degli aiuti alla produzione di olio d'oliva. Sarebbero stati realizzati diversi controlli, come l'obbligo per i produttori di olive di presentare una dichiarazione di coltura controllata tre volte, ove figuravano gli ulivi e la loro collocazione, l'obbligo per le mole di fornire una «dichiarazione della situazione mensile relativa alla [loro] attività» e il controllo denominato «controllo sociale» svolto mediante affissione degli elenchi dei produttori di olio di oliva e dei relativi dati (identità, domanda presentata e dichiarazione delle colture), verificati dagli stessi produttori d'olio. Il governo ellenico ritiene che non debba essere escluso alcun elemento delle spese di cui trattasi; quantomeno, le

insufficienze che sussistono sarebbero solo sporadiche e di natura amministrativa e, conformemente al principio di proporzionalità, non potrebbero giustificare una rettifica superiore al 2 %.

- ⁶⁶ Secondo la Commissione i miglioramenti apportati non giustificano una riduzione dal 5 % al 2 % dell'importo della rettifica per gli esercizi 1997 e 1998. Essa fa valere che fino a quando non saranno istituiti i due principali elementi di controllo, cioè lo schedario oleicolo e lo schedario computerizzato, il rischio di perdite per la Comunità sarà elevato e le rettifiche saranno giustificate.

Giudizio della Corte

- ⁶⁷ Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione, secondo una giurisprudenza costante, nel contesto specifico dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti, la motivazione di una decisione deve essere considerata sufficiente se lo Stato destinatario è stato strettamente associato al processo di elaborazione di tale decisione e se conosceva i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al FEAOG l'importo controverso (sentenze 18 maggio 2000, causa C-242/97, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-3421, punto 95, e 24 gennaio 2002, causa C-118/99, Francia/Commissione, Racc. pag. I-747, punto 54).
- ⁶⁸ Nel caso di specie, dal fascicolo risulta che il governo ellenico è stato associato al processo di elaborazione della decisione impugnata. Infatti, la mancata istituzione dello schedario oleicolo e dello schedario computerizzato aveva dato luogo a rettifiche finanziarie durante le campagne precedenti e, per le campagne di cui trattasi, le ragioni per cui la Commissione intendeva procedere ad una rettifica finanziaria sono state esposte, in particolare, durante la riunione bilaterale del 23 settembre 1999, svoltasi nell'ambito del procedimento di conciliazione, e nella relazione di sintesi.

- 69 Di conseguenza, la motivazione della decisione impugnata deve essere considerata sufficiente.
- 70 Quanto alla percentuale del 5 % applicata dalla Commissione per calcolare la rettifica relativa agli aiuti alla produzione di olio d'oliva, si deve rilevare che lo schedario oleicolo e lo schedario computerizzato rappresentano elementi fondamentali del sistema comunitario di controllo degli aiuti. Fino a quando tali elementi non saranno istituiti, è giustificato, in linea di principio, applicare il tasso di rettifica del 10 % previsto dagli orientamenti della Commissione, esposti nel suo documento n. VI/5330/97.
- 71 Tuttavia, la Commissione ha ammesso che le misure adottate dalle autorità greche dal 1996 rappresentano miglioramenti, ma non hanno un'efficacia equivalente al sistema di controllo previsto dalla normativa comunitaria. Essa ha quindi ritenuto appropriato ridurre il tasso di rettifica dal 10 % al 5 %.
- 72 Non sarebbe ammissibile, conformemente agli orientamenti della Commissione, abbassare il tasso di rettifica al di sotto del 5 % fino a quando lo schedario oleicolo e lo schedario computerizzato non saranno istituiti, in quanto questi ultimi rappresentano elementi essenziali del sistema di controllo comunitario. Gli argomenti del governo ellenico in senso contrario devono quindi essere respinti.
- 73 Di conseguenza, tale secondo motivo riguardante gli aiuti alla produzione di olio di oliva deve essere dichiarato infondato.

Sulla rettifica relativa agli aiuti alla produzione di uva essiccata

Primo motivo, attinente all'interpretazione e all'applicazione erronee dell'art. 16, n. 2, del regolamento n. 1493/1999 e degli artt. 2 e 13, n. 1, del regolamento n. 1621/1999, nonché ad una motivazione insufficiente a causa di un'erronea valutazione dei fatti

Argomenti delle parti

74 Per quanto riguarda gli inadempimenti constatati dalla Commissione in merito ai controlli relativi alle superfici coltivate ed all'ammissibilità dell'uva, il governo ellenico fa valere che l'art. 16, n. 2, del regolamento n. 1493/1999 e gli artt. 2 e 13, n. 1, del regolamento n. 1621/1999 riconoscono espressamente agli Stati membri la facoltà di utilizzare, al posto dei riferimenti catastali, altre indicazioni ritenute equivalenti dall'organismo incaricato di siffatti controlli per fornire i riferimenti relativi alla superficie e all'identificazione delle particelle in cui sono prodotte le uve essiccate. In ogni caso, la mancanza di taluni dati catastali sarebbe stata compensata dai dati conservati da dodici anni presso le direzioni dello sviluppo rurale.

75 Secondo la Commissione, le misure fatte valere dal governo ellenico non garantiscono la regolarità delle spese in modo analogo a quello derivante dal catasto, in quanto mancano, in particolare, i dati obiettivi relativi al riconoscimento delle superfici. Essa sottolinea inoltre che le rettifiche intervenute non sono legate alla mancata creazione dello schedario viticolo, bensì alla localizzazione della superficie ed al riconoscimento dell'identità delle particelle effettuate in violazione dell'art. 13 del regolamento n. 1621/1999.

- 76 Secondo il governo ellenico, l'adozione, da parte della direzione generale della gestione dei mercati dei prodotti agricoli, di istruzioni complementari e di modelli di formulari ha consentito di rimediare alla mancanza di documenti di accompagnamento relativi alla forma delle particelle ed alla loro misurazione, mancanza che sarebbe peraltro solo una lacuna di natura amministrativa.
- 77 La Commissione sostiene che una siffatta mancanza di documenti non può essere considerata come una mera insufficienza amministrativa, bensì come un'insufficienza grave che non consente di svolgere controlli su una base concreta.

Giudizio della Corte

- 78 La rettifica finanziaria oggetto del motivo in esame riguarda gli esercizi finanziari 1997, 1998 e 1999, cioè le campagne di commercializzazione 1996/97, 1997/98 e 1998/99. Il regolamento n. 1493/1999 è applicabile, ai sensi del suo art. 82, secondo comma, a partire dal 1° agosto 2000. Il regolamento n. 1621/1999 si applica, secondo il suo art. 16, secondo comma, a partire dalla campagna di commercializzazione 1999/2000. Ne consegue che la fondatezza della rettifica finanziaria di cui trattasi non può essere valutata alla luce di questi due regolamenti, inapplicabili all'epoca dei fatti della controversia in esame.
- 79 Di conseguenza, il motivo in esame deve essere respinto in quanto fondato sulle disposizioni dei detti regolamenti.
- 80 Per il resto, si deve rammentare che l'art. 3, n. 2, del regolamento n. 2911/90, applicabile al periodo rilevante, prevede che la dichiarazione di coltura, redatta ai fini della concessione dell'aiuto alla produzione delle uve essiccate, deve contenere, in particolare, «le superfici (...) investite in questo tipo di vigneti e coltivate per il

prodotto o i prodotti di cui trattasi, nonché il riferimento catastale delle medesime, ovvero un'indicazione riconosciuta equivalente dall'ente preposto al controllo delle superfici stesse».

81 Il governo ellenico fa valere essenzialmente che, in mancanza di un catasto, le misure attuate dalle autorità greche garantivano un controllo equivalente a quello consentito da quest'ultimo.

82 Tuttavia, durante i controlli svolti in loco, la Commissione ha rilevato una serie di inadempimenti relativi ai controlli delle superfici e all'ammissibilità dell'uva. La relazione di sintesi attesta, in particolare, i seguenti inadempimenti: le informazioni relative alle superfici riportate nelle relazioni di controllo e nelle dichiarazioni di coltura non corrispondevano alla realtà sul territorio. Sul terreno non era impiegato alcun segnale atto a facilitare l'identificazione delle superfici menzionate e l'identificazione delle particelle era impossibile senza la presenza del beneficiario. Non vi era inoltre alcun documento giustificativo che precisasse la forma delle particelle asseritamene misurate o i dati della misurazione. Taluni ispettori ignoravano le istruzioni relative all'esecuzione delle proprie mansioni. Le relazioni di controllo riguardavano una data successiva a quella della consegna delle uve. Infine, le relazioni di controllo degli ispettori nazionali concordavano perfettamente con le dichiarazioni dei beneficiari, mentre i controlli in loco svolti dalla Commissione hanno evidenziato una discordanza in quasi tutti i casi.

83 In presenza di una serie di inadempimenti gravi come quelli constatati dalla Commissione, spetta allo Stato membro interessato fornire la prova più circostanziata ed esauriente dell'inesattezza di quanto dichiarato dalla Commissione. Tale Stato membro non può confutare le constatazioni di quest'ultima con semplici affermazioni non suffragate da elementi atti a dimostrare l'esistenza di un sistema di controlli affidabile ed operativo (v. sentenza 9 gennaio 2003, Grecia/Commissione, cit., punti 17 e 18).

- 84 Nel caso di specie occorre constatare che il governo ellenico non ha provato di aver istituito un sistema di controlli affidabile ed operativo, né dimostrato l'inesattezza delle constatazioni della Commissione.
- 85 Di conseguenza, tale primo motivo, relativo agli aiuti alla produzione di uva essiccata, deve essere dichiarato infondato.

Secondo motivo, attinente all'erronea valutazione dei fatti e al difetto di motivazione

Argomenti delle parti

- 86 Per quanto riguarda gli inadempimenti rilevati dalla Commissione in merito ai controlli della resa minima e della varietà di uva idonea, il governo ellenico fa valere che i produttori non erano in grado di fornire le stime della produzione idonea alla raccolta richieste dall'art. 3, n. 2, lett. e), del regolamento n. 2911/90 alla data prevista al n. 1 di tale articolo, cioè il 30 aprile, considerato che una tale stima era prematura in tale data. Di conseguenza, si sarebbe proceduto a controlli incrociati durante il periodo di cui trattasi per verificare il rispetto della resa minima. Tali controlli sarebbero stati svolti in tre tappe: anzitutto un controllo in loco, poi controlli incrociati dei dati di vendita e, infine, controlli per sondaggio nei luoghi di confezionamento o di vinificazione. La Commissione avrebbe quindi erroneamente valutato i fatti ed avrebbe di conseguenza insufficientemente motivato la decisione impugnata in violazione dell'art. 253 CE.

- 87 Secondo la Commissione, non è stata fornita alcuna prova dell'effettiva realizzazione di tale triplice controllo. Al contrario, in seguito alle ispezioni realizzate, sarebbe stato accertato che non vi era un controllo efficace in loco idoneo a garantire che gli aiuti versati riguardassero esclusivamente le varietà di uva idonee che avevano raggiunto la resa minima prevista, e che la riduzione di quest'ultima era effettivamente dovuta alle condizioni climatiche sfavorevoli. Inoltre, le autorità greche non avrebbero prodotto prove del fatto che le uve erano essiccate e che non erano impiegate per fini diversi dalla produzione di uva secca.

Giudizio della Corte

- 88 Da un lato, il governo ellenico non contesta che i beneficiari dell'aiuto di cui trattasi non hanno prodotto le stime di produzione richieste dall'art. 3, n. 2, lett. e), del regolamento n. 2911/90.
- 89 Dall'altro, tale governo non ha dimostrato l'effettiva realizzazione di controlli atti a garantire il rispetto della resa minima prescritta per ciascuna varietà di uva idonea per la concessione dell'aiuto alla produzione di uva secca.
- 90 Ne consegue che il governo ellenico non ha apportato elementi idonei a confutare la valutazione della Commissione e, di conseguenza, il secondo motivo relativo agli aiuti alla produzione di uva secca deve essere dichiarato infondato.

Terzo motivo, attinente ad un errore di fatto nella valutazione della Commissione

Argomenti delle parti

- 91 Il governo ellenico contesta la rettifica della Commissione relativa all'adozione e all'applicazione del sistema di controllo, in quanto le insufficienze constatate e la rettifica che ne è seguita come corollario riguardano in modo generale tutto il sistema di controllo interno dell'organismo di pagamento e non soltanto il regime di aiuto alla produzione di uve secche. A suo avviso, i servizi della Commissione avrebbero potuto effettuare un controllo dell'organismo di pagamento e non dedurre da un controllo del detto regime la mancata applicazione di tutto l'allegato del regolamento n. 1663/95.
- 92 Inoltre, il sistema di controllo sarebbe stato rafforzato e lo schedario viticolo sarebbe in via di istituzione secondo un calendario in due fasi, la seconda delle quali sarebbe già in una fase avanzata.
- 93 Ne risulterebbe che la Commissione ha proceduto ad un'erronea valutazione dei dati alla base di tale rettifica, che dovrebbe quindi essere annullata.
- 94 Secondo la Commissione, i miglioramenti fatti valere dal governo ellenico sono stati apportati solo dopo l'adozione di una circolare ministeriale datata 23 febbraio 1999 e dimostrano che il regime precedente rappresentava un rischio per il bilancio comunitario. Essa aggiunge che le insufficienze constatate nel sistema di controllo interno dalla Corte dei conti delle Comunità europee riguardavano tutti i distretti, il che giustifica la rettifica del 2 %. Il fatto che tali insufficienze riguardino anche altri regimi agricoli non può giustificare l'assenza di rettifica nel settore delle uve secche.

Giudizio della Corte

- 95 Dalla relazione di sintesi risulta che la Commissione ha constatato insufficienze nel sistema di controllo degli aiuti alla produzione di uva secca durante le verifiche da essa effettuate nel distretto di Heraklion. La Commissione ha ritenuto tali insufficienze estendibili a tutti i distretti della Grecia, in quanto in tutto il paese era applicato lo stesso sistema.
- 96 Secondo tale relazione, le osservazioni svolte dalla Commissione nel distretto di Heraklion sono state quindi estese agli altri distretti della Grecia, ma non a settori di spesa diversi da quelli relativi all'aiuto alla produzione di uva secca. Ne consegue che, poiché il governo ellenico fa valere, con il motivo in esame, che tali constatazioni sono state applicate a settori diversi da quello dell'uva secca, tale motivo è infondato.
- 97 Per quanto riguarda l'affermazione della Commissione secondo cui gli inadempimenti constatati nel distretto di Heraklion si ripetono in tutto il paese, il governo ellenico non ha fatto valere alcun elemento idoneo a confutarla. Anzitutto, quest'ultimo non contesta la realtà delle constatazioni fatte dalla Commissione nel distretto di Heraklion. In secondo luogo, basando le sue argomentazioni sui miglioramenti apportati al sistema nazionale, il detto governo ammette implicitamente che il sistema precedente era difettoso. Infine, i detti miglioramenti, essendo stati apportati dopo le campagne di commercializzazione di cui trattasi, non possono servire a confutare le deficienze constatate durante tali campagne.
- 98 Ne discende che il terzo motivo, riguardante gli aiuti alla produzione di uva secca, deve essere dichiarato infondato.

Sulle rettifiche relative al settore delle carni ovine e caprine

- 99 Il governo ellenico fa valere sette motivi per contestare le rettifiche effettuate sul premio a vantaggio dei produttori di carni ovine e caprine. Il primo motivo riguarda la rettifica del 25 % applicata alle spese dichiarate per il distretto di Rethymnon. I motivi dal secondo al settimo riguardano la rettifica del 10 % applicata alle spese dichiarate per alcuni altri distretti.

Primo motivo, attinente alla violazione del principio di proporzionalità, al superamento dei limiti del potere discrezionale della Commissione ed al difetto di motivazione

Argomenti delle parti

- 100 Per quanto riguarda la rettifica del 25 % applicata alle spese dichiarate per il distretto di Rethymnon, il governo ellenico fa valere la violazione del principio di proporzionalità, il superamento dei limiti del potere discrezionale della Commissione e l'insufficienza della motivazione della decisione impugnata. A suo avviso, dopo che la missione di controllo del 1997 aveva rivelato che nel distretto di Rethymnon, tra il 1995 e il 1997, i controlli in loco erano stati molto scarsi, o addirittura inesistenti, le autorità greche hanno immediatamente sospeso tutti i pagamenti del premio a vantaggio dei produttori di carni ovine e caprine nel distretto di Rethymnon affinché venisse effettuato un controllo approfondito. Così, nel 1998, i produttori di Rethymnon sarebbero stati controllati al 99,6 % e la percentuale di rigetto delle domande di premio sarebbe aumentata. Per tale motivo, la conclusione della Commissione secondo cui vi sarebbe stata una grave negligenza nella concessione dei premi fino al 1997 non sarebbe suffragata e non potrebbe giustificare una rettifica finanziaria del 25 %.

- 101 Secondo la Commissione non vi sono praticamente stati controlli nel distretto di Rethymnon per tre anni consecutivi, cioè nel 1995, nel 1996 e nel 1997. Pertanto, non sarebbe solo l'aumento dei rigetti nel 1998 a motivare la rettifica del 25 %, bensì le constatazioni effettuate in occasione dei controlli in loco. L'aumento dei rigetti non farebbe che confermare i sospetti della Commissione.

Giudizio della Corte

- 102 Gli orientamenti adottati dalla Commissione nel suo documento n. VI/5330/97 prevedono l'applicazione di un tasso di rettifica del 25 % in caso di totale inadempienza o di gravi carenze nell'applicazione di un sistema di controllo nonché di comprovate e diffuse irregolarità e negligenza nella lotta alle prassi fraudolente o irregolari.
- 103 Dal fascicolo risulta che la rettifica di cui trattasi è stata motivata dal fatto che, dal 1995 al 1997, i controlli in loco nel distretto di Rethymnon erano stati molto scarsi, o addirittura inesistenti. Ciò costituisce un'applicazione gravemente carente del sistema di controllo e indica una certa negligenza nella lotta alle prassi fraudolente o irregolari, il che giustifica l'applicazione di un tasso di rettifica del 25 %, conformemente agli orientamenti della Commissione in materia.
- 104 L'aumento dei controlli nonché dei rigetti delle domande di aiuto nel 1998, fatto valere dal governo ellenico, è intervenuto dopo il periodo menzionato dalla rettifica di cui trattasi e, di conseguenza, non è tale da dimostrare l'infondatezza di quest'ultima. Al contrario, il fatto che il tasso di rigetti delle domande sia bruscamente aumentato nel 1998, dopo che le autorità elleniche hanno controllato la quasi totalità dei produttori nel distretto di Rethymnon, tende a confermare che l'attuazione del sistema di controllo era stato gravemente carente durante gli anni precedenti.

- 105 Si deve quindi dichiarare infondato il primo motivo, riguardante il premio a vantaggio dei produttori di carni ovine e caprine.

Secondo motivo, attinente all'interpretazione e all'applicazione erronee dell'art. 6, n. 3, del regolamento n. 3887/92

Argomenti delle parti

- 106 Secondo il governo greco, la Commissione non avrebbe preso in considerazione il fatto che, per taluni distretti, le autorità greche hanno fornito alla Commissione dati statistici rivisti per gli anni 1995 e 1996, in sostituzione dei dati erronei inizialmente presentati. Di conseguenza, la rettifica finanziaria del 10 % relativa a tali distretti sarebbe ingiustificata. Inoltre, tale governo fa valere che l'art. 6, n. 3, del regolamento n. 3887/92 esige un controllo del 10 % non in ciascun distretto, bensì a livello nazionale. Il fatto che nei distretti di Rethymnon e di Chania i controlli in loco durante la campagna di cui trattasi non hanno raggiunto la percentuale minima del 10 % non sarebbe illegale, in quanto quelli effettuati a livello nazionale raggiungerebbero tale percentuale.
- 107 La Commissione fa valere che il regolamento n. 3887/92 esige la realizzazione di un controllo rappresentativo. Per garantire l'efficacia dei controlli sarebbe necessario che il campione corrisponda al 10 % delle domande di aiuto per ciascun distretto.

Giudizio della Corte

- 108 Per quanto riguarda i dati statistici per il 1995 e il 1996, le informazioni prodotte dinanzi alla Corte non dimostrano che i dati rivisti menzionati dal governo ellenico fossero esatti, né che siano stati presentati conformemente alla normativa comunitaria. La Repubblica ellenica non ha dimostrato, al riguardo, l'esistenza di un sistema adeguato ed efficace di controllo, malgrado vi fosse obbligata (v. sentenza 9 gennaio 2003, Grecia/Commissione, cit., punto 18).
- 109 Per quanto riguarda la base geografica del campionatura, è vero che l'art. 6, n. 3, del regolamento n. 3887/92 prevede che «[i] controlli in loco vertono almeno su un campione significativo delle domande. Detto campione deve rappresentare almeno (...) il 10 % delle domande di aiuto per animale (...)». Occorre ammettere che tale disposizione non precisa se la percentuale minima debba essere calcolata rispetto a ciascun distretto ovvero rispetto all'intero paese.
- 110 Tuttavia, l'art. 6, n. 1, dello stesso regolamento prevede che i controlli «sono effettuati in modo da consentire l'efficacia e la verifica del rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti e dei premi». Allo stesso modo, l'art. 6, n. 4, del detto regolamento dispone che «le domande che sono oggetto di controlli in loco sono determinate dalla competente autorità, in particolare sulla base di un'analisi dei rischi e tenendo conto di un fattore di rappresentatività delle domande di aiuto inoltrate». Ne discende che l'art. 6 del regolamento n. 3887/92 mira ad ottenere una verifica efficace delle condizioni di concessione degli aiuti mediante, in particolare, la rappresentatività dei campioni controllati.
- 111 È evidente che la rappresentatività dei campioni è meglio garantita se questi ultimi sono determinati a livello dei distretti piuttosto che a livello dell'intero paese. Sarebbe infatti contrario all'obiettivo di una verifica efficace che taluni distretti con

una produzione significativa dei prodotti di cui trattasi possano parzialmente o totalmente sfuggire ai controlli, dato che la media nazionale del campionamento eccederebbe il 10 %. Conformemente all'obiettivo e alla ratio del regolamento n. 3887/92, si deve quindi interpretare l'art. 6, n. 3, primo trattino, di quest'ultimo nel senso che il campione da esso menzionato deve vertere su almeno il 10 % delle domande di aiuto in ciascun distretto interessato.

- 112 D'altra parte, la Commissione sostiene, senza essere contraddetta sul punto, che le stesse autorità greche prevedono, per i controlli in loco, un campione del 10 % per ciascun distretto.
- 113 Di conseguenza, occorre dichiarare infondato il secondo motivo, riguardante il premio a vantaggio dei produttori di carni ovine e caprine.

Terzo motivo, attinente ad un'erronea interpretazione dell'art. 12 del regolamento n. 3887/92

Argomenti delle parti

- 114 Per quanto riguarda la mancata affidabilità dei dati statistici delle ispezioni durante gli anni tra il 1995 e il 1997, il governo ellenico sostiene che la Commissione si è basata su un caso isolato, in cui la data delle relazioni di controllo faceva emergere che erano state effettuate 30 ispezioni in un solo giorno, senza che tali relazioni fossero firmate dal produttore controllato. Tuttavia, tale caso si spiegherebbe con il carico di lavoro che ha spinto il capo delle équipes di controllori a far apporre la firma e inserire la data delle relazioni diversi giorni dopo i controlli. Per quanto riguarda le firme, l'art. 12 del regolamento n. 3887/92 prevederebbe la possibilità, e non l'obbligo, per l'imprenditore di firmare la relazione di controllo.

- 115 Secondo la Commissione non si tratterebbe di un caso isolato, in quanto simili esempi sono stati constatati tanto durante il 1998 quanto in settori diversi da quello delle carni ovine e caprine. Inoltre, il fatto che le relazioni di cui trattasi non fossero firmate dai produttori dimostrerebbe che non sono state redatte al momento dell'ispezione, il che può far sorgere dubbi quanto alla qualità dei controlli cui si è proceduto.

Giudizio della Corte

- 116 È vero che l'art. 12 del regolamento n. 3887/92 prevede che l'imprenditore possa firmare la relazione di controllo senza esservi obbligato. L'assenza di firma non rappresenta quindi, di per sé, un'irregolarità.
- 117 Tuttavia, l'assenza di firme constatata durante i controlli di cui trattasi rappresenta un indizio che si aggiunge alle altre anomalie rilevate per giustificare il dubbio serio e ragionevole della Commissione in merito ai controlli svolti dalle autorità greche.
- 118 Spetta quindi al governo ellenico, conformemente alla giurisprudenza della Corte, fornire la prova più circostanziata ed esauriente dell'effettività dei propri controlli (v. sentenza 9 gennaio 2003, Grecia/Commissione, cit., punti 16 e 17).
- 119 Poiché il governo ellenico non ha fornito tale prova nel caso di specie, occorre dichiarare infondato il terzo motivo, riguardante il premio a vantaggio dei produttori di carni ovine e caprine.

Quarto motivo attinente ad un'erronea valutazione dei fatti

Argomenti delle parti

- ¹²⁰ Secondo il governo ellenico, l'istituzione di un sistema di registrazione permanente dei movimenti del bestiame sarebbe più o meno difficile a seconda del singolo Stato membro e della sua topografia. Il territorio greco sarebbe particolarmente svantaggiato al riguardo, in quanto le greggi si trovano in regioni di alta o media montagna, ovvero nelle isole, di difficile accesso.
- ¹²¹ La Commissione fa valere che, conformemente alla normativa in vigore, un siffatto sistema di registrazione sarebbe dovuto esistere già dal 1995, mentre l'istituzione di tale sistema non era stata ancora conclusa nel 2001.
- ¹²² Secondo il governo ellenico, la valutazione della Commissione relativa alla mancata analisi dei rischi, conformemente all'art. 6, n. 4, del regolamento n. 3887/92, è erronea in quanto, sebbene non sia stata computerizzata, una siffatta analisi è pur tuttavia effettuata per iscritto in tutti i distretti.
- ¹²³ Secondo la Commissione, non sarebbe stato dimostrato, in nessuno dei distretti controllati, che l'analisi dei rischi sia stata effettuata, anche solo manualmente.
- ¹²⁴ Infine, per quanto riguarda l'accettazione della notifica verbale delle perdite, non prevista dalla normativa comunitaria, il governo ellenico asserisce che si tratta solo di casi eccezionali e passati.

- ¹²⁵ Secondo la Commissione, il governo ellenico non ha prodotto la prova che le informazioni richieste sono state fornite.

Giudizio della Corte

- ¹²⁶ L'art. 4, n. 1, del regolamento n. 2700/93, in combinato disposto con l'art. 4 della direttiva 92/102, impone agli Stati membri di istituire un sistema di registrazione permanente dei movimenti del bestiame con effetto a partire dalla campagna 1994, salvo una misura di transizione che consente di utilizzare un sistema meno oneroso solo per tale campagna. Ne discende che il detto sistema di registrazione avrebbe dovuto essere operativo al più tardi per la campagna 1995.
- ¹²⁷ Il governo ellenico non contesta di non aver istituito un siffatto sistema di registrazione, come constatato dalla Commissione.
- ¹²⁸ Per quanto riguarda l'analisi dei rischi, prevista all'art. 6, n. 4, del regolamento n. 3887/92, si deve rammentare che uno Stato membro non può confutare le constatazioni della Commissione con semplici affermazioni non suffragate da elementi atti a dimostrare l'esistenza di un sistema di controlli affidabile e operativo (v. sentenza 9 gennaio 2003, Grecia/Commissione, cit., punto 18).
- ¹²⁹ Nel caso di specie, il governo ellenico non ha prodotto tali elementi e quindi, le constatazioni della Commissione relative alla mancata analisi dei rischi non sono state confutate.

- 130 Inoltre, l'art. 10, n. 5, del regolamento n. 3887/92 prevede che, nel caso in cui l'imprenditore non possa assolvere l'impegno di tenere gli animali notificati per un premio durante il periodo di detenzione obbligatoria, il diritto al premio viene mantenuto «purché l'imprenditore ne abbia informato per iscritto la competente autorità entro i dieci giorni feriali successivi alla constatazione della diminuzione del numero di animali».
- 131 Nel caso di specie, il governo ellenico non contesta di aver accettato notifiche verbali di perdite, contrariamente a quanto previsto da tale disposizione.
- 132 Ne consegue che deve essere dichiarato infondato il quarto motivo riguardante il premio a vantaggio dei produttori di carni ovine e caprine.

Quinto motivo, attinente ad un'erronea interpretazione dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 3887/92

Argomenti delle parti

- 133 Quanto alla constatazione della Commissione relativa all'indicazione imprecisa del luogo di detenzione degli animali nelle domande di premio, il governo ellenico fa valere che tale menzione consisteva nell'indicare un toponimo, considerato che non esistono catasti in Grecia. Una tale menzione sarebbe conforme all'art. 5, n. 1, quarto trattino, del regolamento n. 3887/92, che esige semplicemente «l'indicazione del luogo o dei luoghi in cui avrà luogo tale detenzione», e non una descrizione dettagliata di questi ultimi.

- ¹³⁴ Secondo la Commissione, i suoi controllori non avrebbero richiesto una descrizione dettagliata del luogo di detenzione degli animali, bensì semplicemente una chiara indicazione di quest'ultimo. Tuttavia, una indicazione siffatta non sarebbe stata fornita. Al riguardo, la mera indicazione del comune in cui si trova l'impresa non sarebbe sufficiente per verificare il luogo in cui sono detenuti gli animali, dato che quest'ultimo può essere diverso da quello in cui si trova l'impresa.

Giudizio della Corte

- ¹³⁵ L'art. 5, n. 1, quarto trattino, del regolamento n. 3887/92 prevede, in caso di impegno dell'imprenditore a mantenere gli animali nella sua azienda durante il periodo di detenzione, «l'indicazione del luogo o dei luoghi in cui avrà luogo tale detenzione». Alla luce della ratio e dell'obiettivo di tale disposizione, si deve considerare che l'indicazione richiesta debba essere sufficientemente chiara per consentire alle autorità di controllo la verifica del luogo esatto di detenzione degli animali.
- ¹³⁶ Considerati gli elementi prodotti dinanzi alla Corte, si deve constatare che il governo ellenico non ha dimostrato che informazioni conformi a tale esigenza di chiarezza siano state fornite alle autorità di controllo.
- ¹³⁷ Si deve quindi dichiarare infondato il quinto motivo, riguardante il premio a vantaggio dei produttori di carni ovine e caprine.

Sesto motivo, attinente all'erronea interpretazione dell'art. 1, n. 3, del regolamento n. 2700/93

Argomenti delle parti

- 138 Quanto alla marchiatura degli animali, il governo ellenico fa valere che esso è valido solo nei casi in cui gli animali vengano messi a pensione, conformemente all'art. 1, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 2700/93. Ora, nei casi oggetto di un controllo, non vi sarebbero stati animali messi a pensione, bensì casi di impiego congiunto di greggi appartenenti a proprietari diversi.
- 139 Secondo la Commissione, la marchiatura è stata introdotta per rendere effettivo il riconoscimento degli animali quando si trovano tra capi di altre greggi. Il ricorso in comune a greggi appartenenti a diversi proprietari sarebbe una prassi molto corrente in Grecia e presenterebbe le stesse difficoltà di identificazione degli animali della messa a pensione.

Giudizio della Corte

- 140 L'art. 1, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 2700/93 prevede che «prima che tutto o parte del gregge di pecore o capre per le quali viene chiesto il premio sia messo a pensione nel corso del periodo di permanenza obbligatoria del gregge, gli animali devono essere identificati».
- 141 Secondo il primo 'considerando' del regolamento n. 279/94, che ha introdotto tale disposizione nel regolamento n. 2700/93, «qualora le greggi siano messe a pensione (...) è necessario che sia garantita l'identificazione degli animali».

- 142 Ne discende che l'obiettivo della detta disposizione è di garantire l'identificazione degli animali trasferiti prima che siano confusi con altri animali. La caratteristica essenziale della messa a pensione è che animali di origini diverse sono mescolati e diviene praticamente impossibile distinguerli se non sono stati previamente marchiati. Tale caratteristica è condivisa dallo sfruttamento in comune degli animali appartenenti a proprietari diversi. Per garantire l'effetto utile dell'art. 1, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 2700/93, lo sfruttamento in comune deve essere soggetto alle stesse garanzie. Di conseguenza, occorre interpretare la nozione di «messa a pensione» nell'ambito di tale disposizione nel senso che essa si applica altresì ai casi in cui gli animali sono mescolati con altri animali a causa dello sfruttamento in comune di greggi appartenenti a proprietari diversi.
- 143 Di conseguenza, si deve dichiarare infondato il sesto motivo riguardante il premio a vantaggio dei produttori di carni ovine e caprine.

Settimo motivo, attinente all'erronea interpretazione dell'art. 5, n. 2, lett. c), quinto comma, del regolamento n. 729/70

Argomenti delle parti

- 144 Secondo il governo ellenico, il rifiuto della Commissione di finanziare talune spese nel settore delle carni ovine e caprine riguarda spese effettuate prima dei 24 mesi che hanno preceduto la comunicazione scritta della Commissione allo Stato membro interessato dei risultati delle verifiche di quest'ultima, contrariamente all'art. 5, n. 2, lett. c), quinto comma, del regolamento n. 729/70. Poiché i controlli della Commissione hanno avuto luogo nel 1997 e nel 1998 e la comunicazione scritta dei risultati di questi ultimi è intervenuta nel 1998, il detto periodo di 24 mesi sarebbe terminato nel 1996. Sarebbe quindi a torto che la rettifica riguarda altresì spese attinenti al 1995.

- 145 La Commissione fa valere che, ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 729/70, la comunicazione dei risultati delle verifiche funge da dies a quo per il termine dei 24 mesi. Le constatazioni di cui trattasi riguarderebbero gli anni 1995, 1996 e 1997, periodo che non supera il detto termine di 24 mesi che precede la comunicazione dei risultati delle verifiche. Nel caso di specie, la notifica scritta sarebbe stata effettuata con lettera 22 luglio 1997 e non nel 1998.

Giudizio della Corte

- 146 Ai sensi dell'art. 5, n. 2, lett. c), quinto comma, del regolamento n. 729/70, «il rifiuto del finanziamento non può riguardare le spese effettuate anteriormente ai ventiquattro mesi che precedono la comunicazione scritta, da parte della Commissione, allo Stato membro interessato, dei risultati delle verifiche (...)».
- 147 La Commissione ha presentato alla Corte una lettera datata, nella sua versione greca, 22 luglio 1997, con la quale ha informato le autorità greche delle irregolarità riscontrate durante le sue verifiche in loco nel settore delle carni ovine e caprine. Secondo il suo contenuto, tale lettera riguarda irregolarità relative non solo agli anni 1996 e 1997, bensì anche all'anno 1995. Da tale lettera risulta chiaramente che la Commissione intende escludere talune spese dal finanziamento comunitario sulla base delle constatazioni ivi riportate. Inoltre, vi indica espressamente che tale lettera fa decorrere il termine di 24 mesi previsto dall'art. 5, n. 2, lett. c), quinto comma, del regolamento n. 729/70. Il governo ellenico non contesta di aver ricevuto tale lettera.
- 148 Ne consegue che la notifica dei risultati delle verifiche, ai sensi della detta disposizione, è stata effettuata con lettera 22 luglio 1997. Di conseguenza, le rettifiche finanziarie operate in merito al premio a vantaggio dei produttori di carni ovine e caprine potevano legittimamente riguardare spese effettuate nel 1995.

- 149 Di conseguenza, occorre dichiarare infondato il settimo motivo riguardante il detto premio.
- 150 Alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso della Repubblica ellenica deve essere respinto nel suo insieme.

Sulle spese

- 151 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica ellenica, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Repubblica ellenica è condannata alle spese.

Firme