

CORTE DI GIUSTIZIA delle Comunità Europee,

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Settima Sezione)

13 novembre 2008 (*)

Nella causa T-224/04,

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. L. Visaggio e dalla sig.ra C. Cattabriga, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento parziale della decisione della Commissione 22 luglio 2003, 2003/536/CE, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola (FEAOG), sezione «Garanzia» (GU L 184, pag. 42), nella parte in cui ha introdotto rettifiche finanziarie a carico dell'Italia per gli esercizi finanziari compresi tra il 1999 e il 2002,

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Settima Sezione),

composto dai sigg. N. J. Forwood, presidente, D. Šváby e E. Moavero Milanesi (relatore), giudici,

cancelliere: sig. J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 aprile 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

A – Normativa concernente il finanziamento della politica agricola comune

1 La normativa di base relativa al finanziamento della politica agricola comune è costituita, per quanto riguarda le spese effettuate prima del 1° gennaio 2000, dal regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), e, per quanto riguarda le spese effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2000, dal regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1258, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 160, pag. 103).

2 Secondo l'art. 1, n. 2, lett. b), del regolamento n. 729/70 e la stessa disposizione del regolamento n. 1258/1999, la sezione «Garanzia» del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) [in prosieguo: il «FEAOG»] finanzia gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli. L'art. 3, n. 1, del regolamento n. 729/70 e l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1258/1999 precisano che sono finanziati a norma dell'art. 1, n. 2, lett. b), gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli effettuati secondo le norme comunitarie nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

3 Conformemente all'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70, come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 1975, n. 1287 (GU L 125, pag. 1), e conformemente all'art. 7, n. 4, del regolamento n. 1258/1999, la Commissione decide in merito alle spese non ammesse al finanziamento comunitario di cui agli artt. 2 e 3 laddove rilevi che alcune spese non siano state eseguite in conformità alle norme comunitarie. Prima dell'adozione di qualsiasi decisione di diniego 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 cercano di raggiungere un accordo circa la soluzione da individuare. In assenza di accordo, lo Stato membro può chiedere che sia avviata una procedura di conciliazione, conformemente alla decisione della Commissione 1° luglio 1994, 94/442/CE, relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «Garanzia» (GU L 182, pag. 45). L'esito di tale procedura costituisce oggetto di una relazione alla Commissione, che la esamina prima di una decisione di diniego del finanziamento. La Commissione valuta gli importi da escludere tenendo conto, in particolare, del tipo e della gravità dell'inosservanza constatata, nonché del danno finanziario causato alla Comunità.

4 Ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 e della stessa disposizione del regolamento n. 1268/1999, gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per accertare se le operazioni del FEAOG siano reali e regolari, prevenire e perseguire le irregolarità e recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze.

5 Il regolamento (CE) della Commissione 7 luglio 1995, n. 1663, 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).

6 Le linee guida relative all'applicazione delle rettifiche forfettarie sono state definite nel documento della Commissione 23 dicembre 1997, n. VI/5330/97, recante revisione del precedente documento n. VI/216/93 e intitolato «Linee guida per il calcolo delle conseguenze finanziarie nell'ambito della preparazione della decisione sulla liquidazione dei conti della sezione Garanzia del FEAOG» (in prosieguo: le «linee guida»). Secondo tali linee guida, qualora, nel corso di un'indagine, vengano rilevate carenze nel sistema di controllo o di gestione di uno Stato membro, la rettifica finanziaria trova fondamento nell'inosservanza delle norme comunitarie da parte dello Stato membro, con le conseguenze finanziarie che ne derivano per le spese comunitarie.

7 Secondo l'allegato 2 delle linee guida, devono applicarsi rettifiche finanziarie quando la Commissione rilevi che gli Stati membri non hanno effettuato i controlli specificamente richiesti dai regolamenti applicabili o, in ogni caso, essenziali per garantire la regolarità della spesa effettuata a titolo della sezione «Garanzia» del FEAOG. Qualora non sia possibile determinare il livello reale delle spese irregolari e, quindi, l'entità delle perdite finanziarie subite, la Commissione applica rettifiche forfettarie in base alla valutazione del rischio cui sono stati esposti i fondi comunitari a causa della carenza di controllo.

8 Pertanto, qualora uno o più controlli essenziali non vengano applicati o siano applicati in modo tanto carente o sporadico da risultare del tutto inefficaci ai fini della decisione sull'ammissibilità della domanda o della prevenzione delle irregolarità, occorre, secondo le linee guida, applicare una rettifica del 10%. Qualora vengano applicati tutti i controlli essenziali, ma non secondo il numero, la frequenza o l'intensità imposti dalla normativa, occorre applicare una rettifica del 5%. Qualora uno Stato membro abbia effettuato correttamente i controlli essenziali, ma abbia completamente tralasciato uno o più controlli complementari, occorre applicare una rettifica del 2%. In casi eccezionali, si può decidere di applicare una percentuale di rettifica più elevata.

9 Secondo le linee guida, la percentuale di rettifica dev'essere applicata alla quota di spesa esposta al rischio. Pertanto, qualora la carenza sia dovuta alla mancata adozione di un adeguato sistema di controllo da parte di uno Stato membro, la rettifica dev'essere applicata al totale della spesa oggetto della misura di cui trattasi.

10 Infine, ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1), i controlli nonché le misure e sanzioni amministrative sono istituiti solo qualora risultino necessari per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. Essi devono avere carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo per assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

B – Normativa in materia di aiuti alla produzione destinati ai trasformatori di pomodori

11 Il regolamento (CE) del Consiglio 28 ottobre 1996, n. 2201, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 297, pag. 29), ha istituito un regime di aiuto alla produzione per i prodotti figuranti nel relativo allegato I, ottenuti da ortofrutticoli raccolti nella Comunità.

12 Il regolamento (CE) della Commissione 19 marzo 1997, n. 504, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2201/96 del Consiglio per quanto riguarda il regime di aiuti alla produzione nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 78, pag. 14), costituisce il regime applicabile alle campagne di commercializzazione oggetto della presente causa. Ai sensi dell'art. 15, n. 1, del regolamento n. 504/97:

«Per ciascuna campagna di commercializzazione le autorità competenti esaminano i registri dei trasformatori ed effettuano in loco controlli per campione su un numero di domande d'aiuto equivalente almeno al 25% dei quantitativi di prodotti finiti in questione, allo scopo di verificare, in particolare:

- a) se i prodotti finiti per i quali può essere chiesto l'aiuto alla produzione sono conformi alle vigenti norme di qualità; qualora l'analisi effettuata sui campioni ufficialmente prelevati dia risultati che differiscono dai risultati indicati nel registro del trasformatore e riveli che non sono state rispettate le norme minime di qualità comunitarie, nessun aiuto verrà versato per la trasformazione di cui trattasi;
- b) se la quantità di materie prime utilizzate nella trasformazione corrisponde a quella indicata nella domanda di aiuto;
- c) se il prezzo pagato per le materie prime utilizzate nella trasformazione dei prodotti di cui alla lettera a) è almeno pari al prezzo minimo stabilito;
- d) se le materie prime sono conformi alle norme di qualità».

13 Ai sensi dell'art. 15, n. 5, del regolamento n. 504/97, «[g]li Stati membri adottano tutte le misure opportune per garantire la corretta applicazione del regime di aiuti alla produzione e per prevenire e reprimere le frodi al regime stesso».

14 A partire dalla campagna 2001/2002, il regolamento n. 504/97 è stato sostituito dal regolamento (CE) della Commissione 2 marzo 2001, n. 449, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2201/96 del Consiglio per quanto riguarda il regime di aiuti nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 64, pag. 16). Come risulta dagli artt. 18 e 19 del regolamento n. 449/2001, gli Stati membri sono tenuti a effettuare controlli per ogni organizzazione di produttori, per ciascun prodotto e per ciascuna campagna.

C – Disciplina degli aiuti destinati ai produttori di olio d'oliva

15 L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi è stata istituita mediante il regolamento del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136/66/CEE, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi (GU 172, pag. 3025).

16 L'art. 5 del regolamento n. 136/66, come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 20 luglio 1998, n. 1638 (GU L 210, pag. 32), istituisce un aiuto alla produzione di olio d'oliva destinato a contribuire alla formazione di un reddito equo per i produttori. L'aiuto viene concesso agli oleicoltori in base al quantitativo di olio d'oliva effettivamente prodotto.

17 Il regolamento n. 136/66 è stato integrato dal 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). L'art. 2, nn. 3 e 4, di quest'ultimo regolamento, come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 20 luglio 1998, n. 1639 (GU L 210, pag. 38), dispone che l'aiuto è concesso su domanda presentata dagli interessati nello Stato membro nel quale l'olio è stato prodotto e per il quantitativo di olio effettivamente prodotto in un frantoio riconosciuto.

18 Ai termini dell'art. 13 del regolamento n. 2261/84, modificato dal regolamento n. 1639/98, i frantoi

si impegnano, segnatamente, a tenere una contabilità di magazzino standardizzata conforme a criteri da stabilire, a presentare alle autorità competenti estratti mensili di tale contabilità, a sottoporsi a tutti i controlli previsti nell'ambito dell'applicazione del regime d'aiuto e ad accettare nei propri stabilimenti qualsiasi mezzo di controllo ritenuto necessario, compreso il controllo della contabilità finanziaria.

19 L'art. 14 del regolamento n. 2261/84, modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1990, n. 3500 (GU L 338, pag. 3), nonché dal regolamento n. 1639/98, impone agli Stati membri precisi obblighi di controllo. In virtù di tale disposizione, gli Stati membri controllano in loco l'attività e la contabilità di magazzino di una percentuale di frantoi riconosciuti da stabilire.

20 Sempre ai termini di tale disposizione, ai fini del versamento dell'aiuto agli oleicoltori, gli Stati membri controllano i seguenti elementi:

- l'esattezza delle dichiarazioni di coltura, su base di criteri da determinare;
- la corrispondenza tra la quantità di olio indicata nella domanda d'aiuto e quella risultante dalla contabilità di magazzino dei frantoi riconosciuti;
- la compatibilità tra la produzione di olive dichiarata da ogni oleicoltore come tritata presso un frantoio riconosciuto ed i dati risultanti dalla sua dichiarazione di coltura, su base di criteri da determinare.

21 Le modalità di applicazione del regime di aiuto alla produzione previste dai regolamenti nn. 136/66 e 2261/84 sono indicate, per quanto rileva ai fini della presente causa, nel regolamento (CE) della Commissione 30 ottobre 1998, n. 2366, recante modalità di applicazione del regime di aiuto alla produzione di olio di oliva per le campagne di commercializzazione dal 1998/99 al 2000/01 (GU L 293, pag. 50). Gli artt. 8 e 9 di quest'ultimo regolamento disciplinano, in particolare, i controlli effettuati dagli Stati membri sui frantoi riconosciuti.

22 Ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 2366/98, gli Stati membri devono disporre, segnatamente, a decorrere dalla campagna 1998/1999, la tenuta di una contabilità di magazzino, connessa alla contabilità finanziaria, comprendente almeno le informazioni specificate al precedente art. 9, n. 1, di detto regolamento e, eventualmente, i riferimenti alle analisi effettuate. Essi devono disporre, inoltre, l'invio all'organismo competente e, se del caso, all'agenzia di controllo, dell'estratto mensile di tali informazioni entro il giorno 10 del mese successivo a quello di cui trattasi; tuttavia, per i frantoi che nella campagna precedente abbiano prodotto meno di venti tonnellate di olio, in tale estratto mensile dovranno figurare soltanto le informazioni quantitative specificate al precedente art. 9, lett. b) e d)-f).

23 Infine, altre disposizioni particolareggiate relative agli obblighi di controllo degli Stati membri sono contenute nell'art. 30 del regolamento n. 2366/98, ai termini delle quali è istituito un controllo accurato in ordine alla coerenza delle informazioni e dei dati forniti, ove tale controllo implica, in particolare:

- a) un'ispezione in loco degli impianti, dei quantitativi e della natura delle scorte, della contabilità e di altri documenti pertinenti;
- b) raffronti tra i diversi dati forniti dai frantoi o di altra origine, segnatamente con gli approvvigionamenti, le destinazioni degli oli e della sansa, il consumo di elettricità e di acqua e la manodopera impiegata;
- c) un raffronto tra i quantitativi risultanti dalla contabilità di magazzino e il totale dei quantitativi indicati nelle domande di aiuto degli oleicoltori interessati.

Fatti

24 Nel periodo compreso tra il 4 e l'8 settembre nonché tra il 20 e il 24 novembre 2000, i servizi della Commissione effettuavano in Italia due ispezioni in relazione all'aiuto alla produzione destinato ai trasformatori di pomodori. Detti servizi rilevavano, in conclusione, la sussistenza di anomalie nei controlli effettuati dalle autorità italiane.

25 Nel periodo compreso tra l'11 e il 15 dicembre 2000, i servizi della Commissione effettuavano in Italia due ispezioni in relazione all'aiuto alla produzione di olio d'oliva. Detti servizi rilevavano, in conclusione, la sussistenza di irregolarità nel sistema di gestione e di controllo applicato in Italia.

26 A seguito di scambio di corrispondenza, di riunioni bilaterali svoltesi in data 22 gennaio e 22 febbraio 2002, riguardanti, rispettivamente, l'aiuto alla produzione destinato ai trasformatori di pomodori e l'aiuto alla produzione di olio d'oliva, nonché di un tentativo di conciliazione ai sensi della decisione 94/442, la Commissione adottava, in data 30 aprile 2003, una relazione di sintesi (in prosieguo: la «relazione di sintesi»).

27 Il 22 luglio 2003 la Commissione adottava la decisione 2003/536/CE, escludendo dal finanziamento comunitario talune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del FEAOG, sezione «Garanzia» (GU L 184, pag. 42; in prosieguo: la «decisione impugnata»), segnatamente, per quanto riguarda l'Italia, le spese seguenti:

– EUR 22 251 827,08, a titolo di rettifica forfettaria dell'aiuto destinato ai trasformatori di pomodori per gli esercizi finanziari 1999-2002, corrispondenti ad una rettifica del 5% per la campagna di commercializzazione 2000/2001 e al 10% per la campagna 1999/2000, in ragione di «carenze nei controlli»;

– EUR 13 048 335, a titolo di rettifica forfettaria del 2% dell'aiuto destinato ai produttori di olio d'oliva per l'esercizio finanziario 2000, in ragione di «lacune nella gestione e inefficacia nei controlli».

28 Per quanto attiene alla prima di dette rettifiche, la Commissione contesta alla Repubblica italiana di non avere effettuato taluni controlli essenziali o complementari previsti dalla normativa comunitaria ovvero di averli effettuati in modo incompleto, sporadico o inadeguato.

29 Quanto alla seconda rettifica, la Commissione contesta alla Repubblica italiana di non aver messo in atto taluni elementi essenziali per controllare il regime di aiuto di cui trattasi, esponendo in tal modo il FEAOG ad un rischio finanziario.

Procedimento e conclusioni delle parti

30 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 9 ottobre 2003, la Repubblica italiana ha proposto un ricorso, registrato con il numero C-430/03, diretto a ottenere l'annullamento parziale della decisione impugnata.

31 Con ordinanza 8 giugno 2004, la Corte ha rinviato la causa C-430/03 dinanzi al Tribunale, presso il quale è stata registrata con il numero T-224/04.

32 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale. La Repubblica italiana, pur essendo stata regolarmente invitata, non ha partecipato all'udienza del 30 aprile 2008.

33 La Repubblica italiana conclude che il Tribunale voglia annullare la decisione impugnata nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario talune spese effettuate dalla Repubblica italiana medesima.

34 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

– respingere il ricorso;

– condannare la Repubblica italiana alle spese.

In diritto

A – Rettifica relativa all'aiuto alla produzione destinato ai trasformatori di pomodoro

35 La Repubblica italiana deduce, sostanzialmente, due motivi. Il primo attiene alla violazione di garanzie procedurali in ragione, da un lato, della mancata indicazione delle operazioni di ispezione effettuate dalla Commissione e, dall'altro, della riformulazione delle osservazioni presentate dall'istituzione stessa. Il secondo motivo attiene al mancato rispetto, da parte della Commissione, dei requisiti indicati nelle linee guida in ordine alle carenze significative nell'applicazione della normativa comunitaria. Quest'ultimo motivo si articola su sei capi riguardanti, in primo luogo, il carattere non vincolante dell'attuazione della verifica della resa delle materie prime nonché del controllo della chiusura delle scorte; in secondo luogo, l'attuazione effettiva di un sistema di verifica della resa delle

materie prime; in terzo luogo, l'attuazione effettiva di un sistema di controllo della chiusura delle scorte; in quarto luogo, i controlli fisici presso l'impresa di trasformazione Columbus; in quinto luogo, il controllo del trasferimento del prezzo minimo; in sesto luogo, altri controlli previsti dai regolamenti nn. 504/97 e 1663/95.

1. Sul primo motivo, relativo alla violazione di garanzie procedurali

a) Argomenti delle parti

36 La Repubblica italiana sostiene che la decisione impugnata è illegittima per violazione del principio del contraddittorio e del diritto di difesa. A suo parere, l'istituzione non avrebbe indicato le operazioni da essa effettuate durante le ispezioni indicate supra al punto 24, il che avrebbe impedito di instaurare un effettivo contraddittorio. Essa chiede, pertanto, alla Commissione di produrre il verbale delle operazioni giornaliere di controllo. Inoltre, la Commissione avrebbe formulato in modo incompleto ovvero avrebbe addirittura riformulato a più riprese talune osservazioni, rendendo così impossibile il corretto esercizio del diritto di difesa.

37 La Commissione sottolinea che le visite di ispezione effettuate nei mesi di settembre e novembre del 2000 sono state condotte in stretta cooperazione con le competenti autorità italiane. Inoltre, le osservazioni dei servizi della Commissione sarebbero state specificamente formulate in una serie di documenti (lettere n. 18261 del 31 luglio 2001; n. 33683 del 12 dicembre 2001; n. 4385 del 13 febbraio 2002; n. 25646 del 29 ottobre 2002 e n. 15012 del 10 giugno 2003), in merito ai quali le autorità italiane avrebbero avuto modo di far valere il loro punto di vista. Ne consegue, secondo la Commissione, che le richieste istruttorie formulate dalla ricorrente sono ingiustificate e prive d'ogni utilità pratica. Quanto alla pretesa riformulazione delle osservazioni dei servizi della Commissione nel corso del procedimento amministrativo, la Commissione ritiene che tale censura sia irricevibile, in quanto imprecisa e indeterminata.

b) Giudizio del Tribunale

38 Secondo consolidata giurisprudenza, il rispetto del diritto di difesa in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona e che possa sfociare in un atto per essa lesivo costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario e dev'essere garantito anche in mancanza di qualsiasi norma riguardante il procedimento di cui trattasi. Tale principio impone che i destinatari di decisioni che pregiudichino in maniera sensibile i loro interessi siano messi in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista (v. sentenza della Corte 9 giugno 2005, causa C-287/02, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-5093, punto 37 e la giurisprudenza ivi richiamata).

39 Nella specie, si deve necessariamente rilevare che lo scambio di corrispondenza che ha avuto luogo tra le autorità italiane e la Commissione, nonché la riunione bilaterale svoltasi il 22 gennaio 2002 e il procedimento di conciliazione che hanno preceduto l'adozione della decisione impugnata, hanno consentito alle autorità medesime di esporre il loro punto di vista in ordine alle carenze accertate in occasione delle ispezioni effettuate nel settembre e nel novembre del 2000. Ciò premesso, si deve ritenere che la Commissione abbia dato sufficientemente modo alla Repubblica italiana di prendere posizione in ordine alle irregolarità accertate dai servizi della Commissione stessa nel corso del procedimento sfociato nella decisione impugnata, soddisfacendo così le esigenze del rispetto del diritto di difesa.

40 Quanto alla censura dedotta dal governo italiano, secondo cui la Commissione avrebbe formulato in modo incompleto, se non addirittura riformulato a più riprese, talune osservazioni, si deve rilevare che il ricorso non contiene elementi che consentano di valutarne la fondatezza.

41 A tal riguardo si deve rammentare che dall'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura emerge che il ricorso introduttivo del procedimento deve sempre contenere l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti e che tale indicazione dev'essere sufficientemente chiara e precisa per consentire al convenuto di preparare la sua difesa e al Tribunale di esercitare il suo controllo. Ne discende che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali un ricorso si basa devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo del ricorso stesso (v. sentenza del Tribunale 22 novembre 2006, causa T-282/04, Italia/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 60 e la giurisprudenza ivi richiamata). Orbene, ciò non si è verificato nella specie, in quanto la Repubblica italiana non ha indicato le osservazioni e le riformulazioni di cui trattasi.

42 Ne consegue che il motivo attinente alla violazione delle garanzie procedurali dev'essere respinto, senza che occorra accogliere la domanda di misure istruttorie formulata dalla Repubblica italiana, poiché tale domanda resta, allo stato, priva di interesse ai fini della soluzione della controversia [v. sentenza del Tribunale 25 giugno 2002, causa T-311/00, British American Tobacco (Investments)/Commissione, Racc. pag. II-2781, punto 50].

2. Sul secondo motivo, attinente al mancato rispetto da parte della Commissione dei requisiti indicati nelle linee guida relativi alle significative carenze nell'applicazione della normativa comunitaria

43 Poiché i primi tre capi del secondo motivo attengono alla verifica dei registri dei trasformatori, appare opportuno esaminarli congiuntamente. Gli altri tre capi saranno invece esaminati separatamente.

a) Sul primo, secondo e terzo capo del secondo motivo, attinenti alla verifica dei registri dei trasformatori

44 Secondo il punto B.2.2.1 della relazione di sintesi, le autorità italiane non avrebbero applicato una procedura di controllo della resa delle materie prime utilizzate per la trasformazione, al fine di esaminare la sussistenza di una ragionevole corrispondenza tra i quantitativi di pomodori dichiarati come consegnati alla trasformazione e i quantitativi di prodotto trasformati. Le autorità italiane non avrebbero nemmeno posto in essere una procedura di controllo dei flussi dei prodotti transitati presso i trasformatori, procedura detta di «controllo di chiusura delle scorte», diretta a verificare se le giacenze finali presenti in azienda corrispondessero alle giacenze iniziali aumentate della produzione e degli eventuali acquisti di prodotti finiti, detratte le vendite, sulla base della formula seguente:

«giacenze finali = giacenze iniziali + entrate (produzione + acquisti) - vendite».

Argomenti delle parti

45 La Repubblica italiana sostiene che essa non era tenuta a porre in essere i controlli di cui la Commissione le contesta la mancata attuazione. Tale obbligo sarebbe in contrasto con la distinzione tra controlli essenziali e controlli complementari, prevista dalle linee guida, e non rispetterebbe il principio, parimenti enunciato nelle linee guida medesime, secondo cui una rettifica finanziaria può essere giustificata solamente in presenza di una significativa carenza nell'applicazione di norme comunitarie espresse che esponga il FEAOG ad un rischio effettivo di perdite.

46 Infatti, a parere della Repubblica italiana, non sussisterebbe nella specie alcuna carenza significativa, in quanto il controllo di cui la Commissione contesta alle autorità la mancata attuazione non sarebbe minimamente previsto dalla normativa comunitaria e non potrebbe essere pertanto opposto ad uno Stato membro. Secondo la Repubblica italiana, tale ragionamento risulta confortato dal fatto che il regolamento n. 2988/95 prevede, all'art. 2, n. 1, che «i controlli e le misure e sanzioni amministrative sono istituiti solo qualora risultino necessari per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario» e che «essi devono avere carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo per assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari delle Comunità».

47 La Repubblica italiana sostiene, in ogni caso, di aver effettivamente posto in essere un sistema di controllo della resa dei pomodori interessati dall'aiuto, quantunque non fosse obbligata ad attuarlo, considerato che la circolare ministeriale 6 agosto 1998, n. 7 (in prosieguo: la «circolare n. 7/98»), impone alle autorità regionali territorialmente competenti di controllare, segnatamente, la resa al fine di ottenere ogni elemento utile alla valutazione complessiva dell'attività di produzione e di trasformazione dei pomodori. Inoltre, tale sistema di controllo attuato dalla Repubblica italiana sarebbe stato approvato dalla Commissione con la nota 7 agosto 2000, n. 20578.

48 Lo stesso ragionamento vale, a parere della Repubblica italiana, per quanto attiene al controllo della chiusura delle scorte, in quanto, pur non essendovi obbligata, essa avrebbe nondimeno effettivamente provveduto alla sua attuazione, in applicazione della normativa nazionale, segnatamente delle circolari nn. 5/97 e 7/98, ai termini delle quali le autorità regionali verificano le giacenze e qualsiasi altro elemento utile alla valutazione complessiva dell'attività di produzione, di conferimento e di trasformazione. In particolare, i quantitativi di prodotti finiti immagazzinati ad inizio e fine campagna sarebbero stati oggetto di regolari controlli sia all'inizio (con la verifica delle giacenze esistenti prima dell'inizio della campagna di commercializzazione), sia durante la campagna di trasformazione (verifica a sondaggio) e a conclusione della lavorazione (verbale di chiusura). I

controlli delle giacenze avrebbero comunque riguardato tutto il prodotto finito esistente nei magazzini dell'industria di trasformazione, ancorché nelle rispettive verbalizzazioni non sia stata fatta specifica indicazione della formula di calcolo della chiusura delle scorte e sebbene tale menzione sia stata fatta unicamente nei casi di divergenze con le scritture contabili, conformemente a quanto disposto dall'art. 8 del regolamento n. 2988/95, ai termini del quale le misure di controllo sono determinate in modo tale da non dar luogo a vincoli economici e a costi amministrativi eccessivi.

49 Inoltre, la Repubblica italiana sostiene che il controllo delle giacenze effettuato dalle autorità regionali competenti è stato integrato dai controlli settimanali effettuati in ogni singola impresa dall'Istituto nazionale per le conserve alimentari (INCA), che procede ad una verifica quantitativa dopo aver selezionato un lotto dal registro di produzione, riscontrando l'effettiva presenza all'interno del magazzino e verificando ogni eventuale discordanza. Per contro, dette autorità non potrebbero esaminare i registri relativi alla commercializzazione dei prodotti e le relative fatture, atteso che per l'ispezione delle scritture contabili sarebbe competente unicamente la polizia giudiziaria e la Guardia di Finanza.

50 La Commissione contesta gli argomenti dedotti dalla Repubblica italiana.

Giudizio del Tribunale

51 Secondo costante giurisprudenza, l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, di tenore identico all'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1258/1999, impone agli Stati membri l'obbligo generale di prendere le misure necessarie per assicurarsi dell'effettività e della regolarità delle operazioni finanziate dal FEOG, di prevenire e di perseguire le irregolarità e di recuperare le somme perdute a seguito di irregolarità o di negligenza, anche se la normativa comunitaria in materia non prevede esplicitamente l'adozione di questa o quella modalità di controllo. Peraltro, da tale disposizione, considerata alla luce dell'obbligo di collaborazione leale con la Commissione sancito dall'art. 10 CE, risulta che gli Stati membri sono tenuti a garantire che i requisiti sostanziali e formali per la concessione dei premi di cui trattasi vengano correttamente rispettati (v. sentenza della Corte 11 gennaio 2001, causa C-247/98, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-1, punto 81 e la giurisprudenza ivi citata)

52 Si tratta dunque di esaminare se gli obblighi cui fa riferimento la Commissione nella relazione di sintesi discendano implicitamente dal fatto che, in base alla normativa de qua, incomba agli Stati membri attuare un efficace sistema di controlli e di sorveglianza. A tal riguardo si deve rammentare che, ai termini dell'art. 15, n. 1, del regolamento n. 504/97, per ciascuna campagna di commercializzazione le autorità competenti devono, da un lato, verificare i registri dei trasformatori e, dall'altro, effettuare in loco controlli per campione su un numero di domande di aiuto equivalente almeno al 25% dei quantitativi dei prodotti finiti in questione. Tali controlli sono intesi a verificare, in particolare, che i quantitativi di materie prime utilizzati nella trasformazione corrispondano a quelli indicati nella domanda d'aiuto. Inoltre, il successivo n. 5 impone agli Stati membri di adottare tutte le misure opportune per garantire la corretta applicazione del regime di aiuti e per prevenire e reprimere le frodi al regime stesso.

53 Pertanto, se è pur vero che la normativa vigente all'epoca dei fatti non imponeva espressamente agli Stati membri di istituire le misure di controllo prescritte dalla Commissione nella relazione di sintesi al fine di porre rimedio alle irregolarità rilevate, resta il fatto che tali obblighi derivavano, implicitamente, dal fatto che, in forza della normativa di cui trattasi, spetta agli Stati membri organizzare un sistema efficace di controllo e di sorveglianza (v., in tal senso, sentenza della Corte 24 aprile 2008, causa C-418/06 P, Belgio/Commissione, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 70 e la giurisprudenza ivi richiamata).

54 Infatti, come correttamente sostenuto dalla Commissione, l'efficacia del controllo dei registri dei trasformatori, al fine di verificare se i quantitativi di materie prime utilizzati corrispondano a quelli indicati nella domanda di aiuto, risulterebbe seriamente compromessa in assenza di un controllo tanto sulla resa delle materie prime utilizzate quanto sulla chiusura delle scorte.

55 Pertanto, in mancanza di tale sistema di controlli o qualora il sistema istituito da uno Stato membro presenti lacune tali da lasciar sussistere dubbi quanto all'osservanza dei requisiti formali e sostanziali di concessione degli aiuti, la Commissione è autorizzata a negare il riconoscimento di talune spese effettuate dallo Stato membro interessato (v. sentenza della Corte 14 aprile 2005, causa C-468/02, Spagna/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 36).

56 Conseguentemente, occorre verificare se il sistema di controllo attuato dalla Repubblica italiana soddisfi gli obblighi impliciti sopra descritti. A tal riguardo si deve rammentare, in limine, che il FEAOG finanzia unicamente gli interventi effettuati conformemente alla normativa comunitaria nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (v. sentenza della Corte 23 settembre 2004, causa C-297/02, Italia/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 45 e la giurisprudenza ivi richiamata). Si deve parimenti ricordare che spetta alla Commissione l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme concernenti l'organizzazione comune dei mercati agricoli. Tuttavia, la Commissione è obbligata non a dimostrare esaurientemente l'insufficienza dei controlli effettuati dalle amministrazioni nazionali o l'inesattezza dei dati da queste trasmessi, bensì a corroborare con elementi probatori i dubbi seri e ragionevoli da essa espressi a proposito di tali controlli o di tali dati (v. sentenza 22 novembre 2006, Italia/Commissione, punto 41 supra, punti 95 e 96 nonché la giurisprudenza ivi richiamata).

57 Lo Stato membro interessato, da parte sua, 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 ed operativo. A meno che esso non riesca a dimostrare che le constatazioni della Commissione sono inesatte, queste ultime costituiscono elementi che possono far sorgere fondati dubbi sull'istituzione di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo (v. sentenza 22 novembre 2006, Italia/Commissione, punto 41 supra, punto 97 e la giurisprudenza ivi richiamata).

58 Tale temperamento dell'onere della prova, di cui gode la Commissione, è dovuto al fatto che è lo Stato membro che dispone delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari ai fini della liquidazione dei conti del FEAOG ed è, quindi, lo Stato che deve fornire la prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei propri controlli o dei propri dati nonché, eventualmente, dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione (v. sentenza 22 novembre 2006, Italia/Commissione, punto 41 supra, punto 97 e la giurisprudenza ivi richiamata).

59 Occorre dunque esaminare, alla luce di tali considerazioni, l'argomento dedotto dal governo italiano contro la motivazione sulla quale la Commissione ha fondato la decisione impugnata.

– Sul controllo della resa

60 Dal punto B.2.2.1 della relazione di sintesi emerge che la Repubblica italiana non avrebbe istituito, sino alla campagna di commercializzazione 1999/2000 inclusa, una procedura sistematica di controllo della resa, diretta ad assicurare la sussistenza di una corrispondenza ragionevole tra le materie prime trasformate e il prodotto finito che ne risulta.

61 La Repubblica italiana si è limitata ad affermare che la circolare n. 7/98 affidava alle autorità regionali territorialmente competenti il controllo della resa delle materie prime. Essa non ha quindi fornito elementi pertinenti che consentissero di contrastare i rilievi della Commissione quanto alla mancanza di affidabilità dei controlli effettuati sulla resa.

62 Per quanto attiene alla nota della Commissione n. 20578, si deve necessariamente rilevare, come l'istituzione correttamente rileva, che essa non contiene alcun riconoscimento del fatto che la Regione Campania avesse effettivamente istituito un sistema di controllo della resa.

– Sul controllo della chiusura delle scorte

63 Come già rilevato supra al punto 44, il controllo della chiusura delle scorte serve a verificare se le giacenze finali presenti in azienda corrispondano alle giacenze iniziali, aumentate della produzione e degli eventuali acquisti di prodotti finiti, detratte le vendite.

64 A tal riguardo, si deve rilevare che i pretesi controlli istituiti dalla Repubblica italiana vertono unicamente sulle giacenze esistenti prima dell'inizio della campagna di commercializzazione, durante la campagna stessa e in esito alla trasformazione, senza alcun riferimento all'acquisizione di prodotti finiti. La Repubblica italiana stessa riconosce che le autorità regionali, cui sarebbe stato affidato il controllo delle giacenze, non sono autorizzate a verificare la sussistenza di eventuali acquisti di prodotti finiti mediante esame delle scritture contabili, tenuto conto che tale potere compete unicamente alle autorità di polizia.

65 La circostanza che le autorità regionali non siano autorizzate ad esaminare le scritture contabili

non costituisce ragione sufficiente per modificare gli obblighi incombenti agli Stati membri nei confronti della Comunità nell'ambito della ripartizione dell'onere della prova di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, ove i criteri di ripartizione dell'onere della prova tra la Commissione e gli Stati membri trovano applicazione indipendentemente dalla struttura interna di uno Stato membro (v., in tal senso, sentenza della Corte 4 marzo 2004, causa C-344/01, Germania/Commissione, Racc. pag. I-2081, punti 58-60 e la giurisprudenza ivi richiamata). Inoltre, secondo costante giurisprudenza, uno Stato membro non può invocare difficoltà pratiche per giustificare la mancata attuazione di controlli adeguati (v. sentenza del Tribunale 25 luglio 2006, causa T-221/04, Belgio/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 56 e la giurisprudenza ivi richiamata).

66 Infine, come già rilevato supra al punto 48, la Repubblica italiana stessa riconosce che i verbali dei controlli che essa sostiene essere stati istituiti dalle autorità regionali non attestano minimamente l'utilizzazione della formula di calcolo della chiusura delle scorte. Pertanto, considerato che la Repubblica italiana non ha fornito elementi pertinenti atti a dimostrare, ai sensi della giurisprudenza richiamata supra al punto 57, l'inesattezza dei rilievi della Commissione, questi ultimi costituiscono elementi idonei a far sorgere dubbi seri quanto all'istituzione di un sistema adeguato ed efficace di misure di controllo relative alla chiusura delle scorte.

67 Da tutti i suesposti elementi emerge che il primo, il secondo e il terzo capo del secondo motivo devono essere respinti in toto.

b) Sul quarto capo del secondo motivo, riguardante i controlli fisici presso l'impresa Columbus

Argomenti delle parti

68 La Repubblica italiana, replicando alle censure formulate dalla Commissione a seguito dell'ispezione nell'impresa Columbus, afferma che tanto dalla certificazione finale rilasciata dalla Regione Emilia-Romagna quanto dai verbali dei servizi regionali dell'INCA risulta che sono stati effettuati in loco i controlli fisici per quanto riguarda il succo di pomodoro sfuso ottenuto dal trasformatore Columbus e che tutte le condizioni di ammissibilità dell'aiuto sono state pienamente rispettate, ivi comprese le comunicazioni previste per il trasformatore.

69 La Commissione deduce che i verbali che, a parere della Repubblica italiana, dimostrerebbero l'effettuazione, da parte dei funzionari dell'INCA, dei controlli fisici sul peso del succo di pomodoro venduto sfuso dall'impresa Columbus non contengono, in realtà, alcun elemento idoneo a provare che tali controlli siano realmente avvenuti.

Giudizio del Tribunale

70 Dal punto B.2.2.1 della relazione di sintesi emerge che sui quantitativi di succo di pomodoro venduto sfuso dall'impresa di trasformazione Columbus non sarebbe stato effettuato alcun controllo fisico.

71 A tal riguardo, si deve rilevare che i documenti cui la Repubblica italiana fa riferimento (verbali di prelievo di campioni, relazioni di analisi e certificati di conformità dell'INCA, prodotti in allegato al ricorso) riguardano unicamente controlli di qualità. Essi non possono quindi minimamente sostituire i controlli fisici necessari per determinare il quantitativo di prodotto finito trasformato dall'impresa Columbus.

72 Ne consegue che il quarto capo del secondo motivo dev'essere respinto.

c) Sul quinto capo del secondo motivo, relativo al mancato controllo del trasferimento del prezzo minimo

Argomenti delle parti

73 La Repubblica italiana, dopo aver rammentato che la circolare n. 7/98 affida alle unioni delle organizzazioni dei produttori il controllo sistematico e complementare del pagamento del prezzo minimo e che tali unioni sono sottoposte al potere di vigilanza e di controllo da parte dell'amministrazione centrale ai sensi della legge 20 ottobre 1978, n. 674, sottolinea che le regioni competenti e l'agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) hanno puntualmente verificato il

rispetto del requisito essenziale dell'effettivo pagamento del prezzo minimo da parte del trasformatore all'organizzazione dei produttori nonché da parte di quest'ultima ai soci, ricordando che, nel caso in cui i soci siano costituiti da società cooperative, queste accreditano in bilancio la somma da pagare al socio e l'esecuzione del pagamento è garantita dal controllo del bilancio, sia preventivo sia consuntivo, da parte di un revisore dei conti.

74 La Commissione replica che i controlli cui la Repubblica italiana fa riferimento, effettuati dalle unioni dei produttori e dalle regioni, non garantiscono il trasferimento del prezzo minimo ai singoli produttori interessati. Inoltre, i documenti forniti dalla Repubblica italiana al fine di dimostrare la corretta esecuzione dei controlli da parte delle autorità regionali sarebbero privi di qualsiasi pertinenza, sia in quanto riguardanti la campagna 2000/2001, non oggetto della presente controversia, sia in quanto attinenti ai controlli eseguiti presso i trasformatori in ordine al trasferimento del prezzo minimo, da parte di questi ultimi, alle organizzazioni dei produttori e non attinenti ai controlli del trasferimento, di cui si discute nella specie, dalle organizzazioni dei produttori ai singoli produttori interessati.

Giudizio del Tribunale

75 Dal punto B.2.2.1 della relazione di sintesi risulta che gli enti cui è stato affidato il controllo del versamento del prezzo minimo da parte delle organizzazioni dei produttori ai singoli produttori interessati, vale a dire le unioni delle organizzazioni dei produttori, non rivestirebbero l'indipendenza necessaria rispetto agli enti controllati.

76 Dalla stessa relazione di sintesi emerge che tale rilievo riguarda unicamente la campagna 1999/2000. Ne consegue che, anche ammesso che la circolare n. 7/98 abbia istituito l'obbligo di controllare il trasferimento del prezzo minimo, come sostenuto dalla Repubblica italiana, quest'ultima non è riuscita a fornire alcuna prova quanto all'effettiva istituzione di tale sistema, in quanto l'unico documento diretto ad avvalorare tale dichiarazione è costituito da un certificato della Regione Campania attinente alla campagna di commercializzazione 2000/2001.

77 Conseguentemente, il quinto capo del secondo motivo dev'essere parimenti respinto.

d) Sul sesto capo del secondo motivo, relativo agli altri controlli previsti dai regolamenti nn. 504/97 e 1663/95

Argomenti delle parti

78 La Repubblica italiana sottolinea che la riforma radicale del regime di aiuto alla trasformazione di pomodori a decorrere dalla campagna 2001/2002, risultante dal regolamento (CE) del Consiglio 4 dicembre 2000, n. 2699, che modifica il regolamento n. 2200/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli, dal regolamento n. 2201/96 nonché dal regolamento n. 2202/96, che istituisce un regime di aiuti ai produttori di taluni agrumi (GU L 311, pag. 9), ha certamente contribuito ad aggravare la situazione di incertezza risultante da una mancanza di chiarezza della normativa comunitaria in materia, giustificando in parte il mancato rafforzamento e la non immediata attivazione di talune procedure interne di gestione e di controllo previste dalla circolare ministeriale 4 agosto 2000, E-1027, relativa ad un regime ancora vigente, ma di imminente abrogazione.

79 La Commissione deduce che la riforma imminente del regime di aiuto in questione non dispensava gli Stati membri dallo scrupoloso assolvimento degli obblighi loro imposti dalla normativa vigente.

Giudizio del Tribunale

80 Dal punto B.2.2.1 della relazione di sintesi risulta che le autorità italiane non avrebbero rispettato gli obblighi di controllo e di sorveglianza previsti dai regolamenti nn. 504/97 e 1663/95, in particolare per quanto attiene all'analisi dei rischi, ai manuali di procedura a livello nazionale e regionale nonché ai dati statistici da utilizzare ai fini del controllo.

81 A tal riguardo, è sufficiente rilevare che la Repubblica italiana non contesta che l'obbligo di adottare e di porre in essere le misure indicate dalla Commissione discenda dalla normativa comunitaria vigente al momento dei fatti. Inoltre, sostenendo che tali misure sarebbero state previste dalla circolare ministeriale E-1027, la Repubblica italiana riconosce che esse non sono state

applicate, essendo destinate a dare attuazione ad una normativa comunitaria che, a decorrere dalla campagna 2000/2001, sarebbe stata sostituita dal regolamento n. 2699/2000.

82 Orbene, va osservato che uno Stato membro non può giustificare il mancato assolvimento di un obbligo derivante da una normativa comunitaria vigente unicamente in base al rilievo che tale normativa non produrrebbe più effetti per le campagne di commercializzazione successive a quella di cui trattasi. Pertanto, il sesto capo del secondo motivo dev'essere respinto.

83 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, il secondo motivo dev'essere respinto in toto.

B – Rettifica relativa all'aiuto alla produzione di olio d'oliva

84 Per quanto attiene alla rettifica relativa all'aiuto alla produzione di olio d'oliva, la Repubblica italiana invoca, sostanzialmente, il mancato rispetto da parte della Commissione dei requisiti indicati nelle linee guida relativi, da un lato, ad una significativa carenza nell'applicazione della normativa comunitaria e, dall'altro, ad un effettivo rischio di perdite per il FEAOG. Appare opportuno esaminare congiuntamente gli argomenti dedotti a sostegno di tali censure.

1. Argomenti delle parti

85 La Repubblica italiana contesta la tesi della Commissione secondo cui due importanti elementi di controllo di aiuto alla produzione di olio d'oliva, vale a dire i controlli di compatibilità e le ispezioni presso i frantoi, non sarebbero stati applicati con il numero, la frequenza o il livello di accuratezza richiesti dalla normativa comunitaria. A parere della ricorrente, la Commissione dedurrebbe le deficienze del sistema di controllo istituito dalla Repubblica italiana stessa unicamente dalla circostanza che notevoli miglioramenti sarebbero stati introdotti a decorrere dalla campagna ulivicola successiva a quella di cui trattasi, vale a dire a decorrere dalla campagna 2001/2002. La Repubblica italiana contesta tale conclusione, da un lato, in quanto il perfezionamento successivo di un sistema di controllo, a seguito di consultazione con i servizi della Commissione, non potrebbe minimamente provare che il sistema precedente non fosse idoneo a rispondere alle finalità per le quali era stato istituito e, dall'altro, poiché l'istituzione avrebbe violato tanto le linee guida – ai termini delle quali la procedura di liquidazione dovrebbe implicare conseguenze finanziarie solamente in presenza di carenze gravi nell'applicazione di norme comunitarie espresse che esponano il FEAOG ad un rischio reale di danno finanziario –, quanto l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 2988/95, ai sensi del quale i controlli nonché le misure e sanzioni amministrative sono istituiti solo qualora risultino necessari per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. Inoltre, l'attuazione, da parte delle autorità italiane, di una procedura di sospensione preventiva dei pagamenti non avrebbe comportato rischi finanziari per il FEAOG.

86 La Repubblica italiana deduce che la Commissione non avrebbe proceduto ad un'istruttoria adeguata diretta ad accertare se si fossero verificati abusi da parte dei beneficiari dell'aiuto nonché a dimostrare una significatività degli abusi stessi, al fine di legittimare la presunzione della lesione degli interessi finanziari della Comunità. Essa sottolinea che la rettifica proposta risulta motivata da argomentazioni piuttosto generiche, come dimostrato dai rinvii a procedimenti successivi al momento della redazione delle contestazioni, quale il rinvio alla riunione bilaterale relativa alla missione effettuata in Italia dal 10 al 14 aprile 2002, o a fasi successive mediante l'indicazione «quando tutti gli elementi necessari saranno disponibili» (nota della Commissione 28 ottobre 2002, AGR 25518).

87 Inoltre, secondo la Repubblica italiana, le informazioni richieste per effetto delle nuove disposizioni, adottate a decorrere dalla campagna ulivicola 2001/2002, figuravano già negli strumenti precedentemente in vigore ovvero potevano essere, segnatamente, desunti dall'utilizzazione dei medesimi. Inoltre, la Commissione non avrebbe affermato che le prescrizioni in materia di contabilità dei frantoi, applicabili alla campagna di cui trattasi, costituissero ostacolo ai controlli, bensì si sarebbe limitata a far presente che esse porrebbero gravi limiti, senza precisare se tali limiti abbiano impedito ai funzionari dell'istituzione di procedere alle verifiche, così da fondare il dubbio della sussistenza di un concreto pericolo per gli interessi finanziari della Comunità. Al contrario, a parere della Repubblica italiana, gli strumenti contabili la cui tenuta era imposta ai frantoi al momento dell'effettuazione della missione corrispondevano ad obblighi di natura fiscale ed erano tali da consentire l'accertamento di eventuali frodi comunitarie.

88 La Commissione contesta gli argomenti dedotti dalla Repubblica italiana.

2. Giudizio del Tribunale

89 Dal punto B.8.2.1 della relazione di sintesi emerge che la Commissione contesta alla Repubblica italiana che la contabilità di magazzino dei frantoi istituita dalle autorità italiane si limitasse ad indicare i quantitativi suddivisi per lotto e per mese, senza indicazione, peraltro, dei totali giornalieri, unici dati che consentirebbero di verificare se la produzione e le scorte giornaliere fossero più elevate rispetto alle capacità produttive e di magazzinaggio dei frantoi. Inoltre, nella detta relazione venivano evidenziate le carenze seguenti: la difficoltà di ottenere informazioni sulla manodopera impiegata nei frantoi, tenuto conto che l'assunzione avveniva secondo modalità informali; l'assenza, negli estratti mensili della contabilità di magazzino trasmessi dai frantoi, di indicazioni relative agli intermediari e agli acquirenti di olio o di residuo, nonché ai totali giornalieri dei quantitativi e delle ore di lavoro prestate e, infine, alle giacenze; la scarsità delle informazioni relative agli intermediari; l'assenza di controlli sulle relazioni trimestrali elaborate dalle organizzazioni dei produttori, che erano troppo brevi, standardizzate e prive di qualsiasi informazione in ordine ai controlli operati sulle dichiarazioni dei loro membri.

90 Come esposto supra al punto 56, il FEAOG finanzia unicamente gli interventi effettuati conformemente alla normativa comunitaria nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. Occorre quindi esaminare le pretese carenze dei controlli, da cui è scaturita la rettifica finanziaria contestata, alla luce degli specifici obblighi derivanti dalla normativa comunitaria in materia di controlli e di contabilità di magazzino nonché di controlli relativi all'utilizzazione della manodopera.

91 A tal riguardo, a norma dell'art. 8, lett. b), primo trattino, del regolamento n. 2366/98, a decorrere dalla campagna 1998/1999 gli Stati membri devono disporre la tenuta di una contabilità di magazzino, comprendente quantomeno talune registrazioni giornaliere determinate, in particolare i quantitativi di olive entrati, i quantitativi di olive triturate, i quantitativi di olio ottenuti e i quantitativi di sansa ottenuti.

92 Inoltre, ai termini del successivo art. 30, nn. 1 e 2, lett. b), gli Stati membri devono disporre, a decorrere dalla campagna 1998/1999, un controllo accurato della coerenza delle informazioni e dei dati forniti dai frantoi, segnatamente i dati relativi all'utilizzazione della manodopera.

93 Si deve rammentare che, secondo costante giurisprudenza, 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 del Tribunale 28 marzo 2007, causa T-220/04, Spagna/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 89 e la giurisprudenza ivi richiamata).

94 È quindi sufficiente rilevare che la Repubblica italiana non contesta che i frantoi non abbiano fornito tale documentazione, bensì si limita ad affermare che le stesse informazioni potevano essere desunte dalla documentazione fiscale dei frantoi stessi.

95 Si deve necessariamente rilevare che, in ogni caso, da un lato, le registrazioni giornaliere relative ai quantitativi di olive entrati, ai quantitativi di olive triturate, ai quantitativi di olio ottenuti, ai quantitativi di sansa ottenuti nonché i dati relativi all'utilizzazione della manodopera sono essenziali ai fini del raffronto della produzione giornaliera con la capacità di produzione dei frantoi e, dall'altro, che gli obblighi di natura fiscale, all'osservanza dei quali i frantoi sarebbero tenuti, non potrebbero in alcun caso offrire lo stesso grado di affidabilità e di rappresentatività garantito dalla contabilità di magazzino e dal raffronto tra i singoli dati forniti dai frantoi con l'utilizzazione della manodopera.

96 La Repubblica italiana non ha, del resto, minimamente provato che la documentazione fiscale che, a suo parere, potrebbe sostituire la contabilità di magazzino e i dati relativi alla manodopera fosse a disposizione delle autorità incaricate dei controlli ovvero che sia stata effettivamente presa in considerazione dalle autorità medesime.

97 Dalle suesposte considerazioni emerge, da un lato, che la Commissione ha fornito la prova della sussistenza di dubbi seri e ragionevoli, ai sensi della giurisprudenza richiamata supra al punto 56, e, dall'altro, che la Repubblica italiana non è stata in grado di fornire la prova più circostanziata e completa in ordine all'effettività dei suoi controlli ovvero delle sue cifre ed in ordine all'inesattezza delle affermazioni della Commissione, ai sensi della giurisprudenza richiamata supra al punto 57.

98 Ne consegue che l'argomento della Repubblica italiana, secondo cui la Commissione non avrebbe provato la sussistenza di un pregiudizio per il bilancio comunitario, è privo di pertinenza. Infatti,

secondo costante giurisprudenza, se è pur vero che spetta alla Commissione dimostrare l'esistenza di una violazione delle norme in materia di organizzazione comune dei mercati agricoli, nondimeno, una volta che tale violazione sia provata, incombe allo Stato membro dimostrare, se del caso, che la Commissione abbia commesso un errore circa le conseguenze finanziarie da trarne (v. sentenza del Tribunale 12 settembre 2007, causa T-230/04, Finlandia/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 159 e la giurisprudenza ivi richiamata).

99 Nella specie, gli argomenti dedotti dalla Repubblica italiana non sono idonei a dimostrare la sussistenza di un siffatto errore.

100 Tale è il caso per quanto riguarda l'argomento relativo all'attuazione, da parte delle autorità italiane, di una procedura di sospensione preventiva dei pagamenti, in ordine alla quale la Repubblica italiana non ha precisato il numero di casi nei quali, per quanto attiene alla campagna di cui trattasi, tale procedura avrebbe trovato attuazione (v., in tal senso, sentenza 23 settembre 2004, Italia/Commissione, punto 56 supra, punto 129).

101 Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica italiana, la decisione impugnata risulta conforme all'art. 2, n. 1, del regolamento n. 2988/95. Infatti, non può ritenersi che la Repubblica italiana abbia assolto gli obblighi imposti da detto articolo per il fatto che l'Agenzia per i controlli e le azioni comunitarie nel quadro del regime di aiuto all'olio d'oliva abbia consultato i servizi della Commissione in ordine all'attuazione dei propri programmi di attività.

102 Infine, per quanto attiene al tasso di rettifica, si deve rilevare che, sebbene la Commissione abbia sottolineato aspetti del tutto positivi nel sistema di controllo italiano, emerge che i servizi dell'istituzione hanno nondimeno constatato carenze nella corretta esecuzione di controlli che presentano un'incidenza fondamentale ai fini dell'accertamento della regolarità delle spese. Alla luce della natura delle irregolarità accertate, la rettifica del 2% operata dalla Commissione appare quindi giustificata.

103 Alla luce delle suesposte considerazioni, le allegazioni della Repubblica italiana in ordine alla rettifica finanziaria relativa alla produzione di olio di oliva devono essere respinte in quanto infondate.

104 Alla luce di tutte le considerazioni sin qui esposte, il ricorso della Repubblica italiana dev'essere respinto.

Sulle spese

105 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Repubblica italiana, rimasta soccombente, dev'essere pertanto condannata alle spese, conformemente alla domanda formulata in tal senso dalla Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

Forwood Šváby Moavero Milanese

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 novembre 2008.