CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 19 ottobre 2000 [1]

I — Introduzione

1. Il presente ricorso proposto dai Paesi Bassi ha per oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 6 maggio 1998, 98/358/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1994 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» [2], nella parte in cui, riguardo allo Stato membro ricorrente, è stato escluso dal finanziamento comunitario un importo di NLG 16 378 716,63 per spese relative al pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione.

2. La Commissione afferma di aver accertato, in sede di verifica nel periodo febbraio-maggio 1994, difetti del sistema di controllo nei Paesi Bassi [3] e di avere di conseguenza proceduto a rettifiche finanziarie. Per quanto riguarda i Paesi Bassi non sono state riconosciute spese pari all'importo oggetto del ricorso in materia di prefinanziamento delle restituzioni all'esportazione [4] nei settori della carne bovina e dei cereali.

3. Riassumendo, il Regno dei Paesi Bassi fa valere nei confronti della Commissione, nell'ordine precisato, i seguenti sei addebiti:

1) la Commissione non potrebbe fondare rettifiche riguardanti l'esercizio 1994 su controlli relativi agli esercizi 1992 e 1993. Inoltre il numero limitato di verifiche e di irregolarità accertate in tali occasioni non giustificherebbe le rettifiche operate;

2) la Commissione avrebbe violato il principio di leale cooperazione, poiché non avrebbe preso in considerazione gli argomenti dedotti dai Paesi Bassi;

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 163, pag. 28.

3 — Sui requisiti dei controlli previsti ai sensi del diritto comunitario, v. infra, paragrafi 26 e segg.

4 — Per quanto riguarda il regime di prefinanziamento, v. infra, paragrafi 21 e segg.

3) si rilevano inesattezze nella relazione di sintesi in quanto le misure di controllo applicate durante il periodo in questione sarebbero state conformi al diritto comunitario;

4) la Commissione avrebbe violato il principio della certezza del diritto, poiché essa avrebbe assunto l'impegno di trarre conseguenze dalle carenze constatate solo a partire dal 1° luglio 1994;

5) la rettifica operata sarebbe contraria alle linee direttrici adottate dalla Commissione e violerebbe anche il principio di uguaglianza;

6) infine, la Commissione avrebbe altresì violato l'obbligo di motivazione.

II — I fatti e le conclusioni delle parti

4. Nel 1994 la Commissione effettuava indagini nel quadro della liquidazione di conti per gli esercizi 1992 e 1993, e precisamente

a) nel settore dei cereali

— in febbraio presso l'Ufficio centrale per la commercializzazione dei prodotti agricoli (Hoofdproduktschap Akkerbouwproducten; in prosieguo: lo «HPA») nonché

— in aprile nuovamente presso lo HPA e presso gli uffici doganali a Waalhaven (Rotterdam), Zaandam e Veendam, nonché presso le imprese World Flour, Wessanen Flour e AVEBE BA

b) nel settore della carne bovina

— in febbraio presso l'Ufficio per la commercializzazione del bestiame e delle carni (Produktschap Vee en Vlees; in prosieguo: il «PVV») dell'Aia nonché

— in maggio sia presso gli uffici doganali a Winterswijk e a Nimega, sia presso le società NVC International BV e Kühne & Heitz NV

La Commissione rinunciava ad effettuare controlli nel detto settore presso una terza società a carico della quale le autorità olandesi avevano avviato una propria istruttoria.

5. Il 12 ottobre 1994 la Commissione trasmetteva alle autorità olandesi il risultato delle verifiche da esse effettuate [5]. Il Ministero dell'Agricoltura olandese rispondeva con lettera del 28 novembre 1994 [6].

6. Il 7 luglio 1995 si svolgeva un incontro tra la Commissione e rappresentanti delle autorità olandesi, nel cui ambito si discutevano i risultati dei controlli effettuati dai servizi della Commissione. In seguito a tale incontro la Commissione il 28 luglio 1995 trasmetteva una comunicazione ufficiale sugli esiti di tale discussione indicando per la prima volta gli esercizi 1993 e 1994 come periodo di riferimento [7].

7. Il 22 settembre 1995 la Commissione emanava la relazione di sintesi sui risultati delle indagini condotte ai fini della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia», per l'esercizio 1992 [8]. In un brano del capitolo relativo ai controlli fisici al momento dell'esportazione, in seguito più volte modificato [9], la Commissione dichiarava che non intendeva proporre in nessun caso rettifiche finanziarie per l'esercizio 1992, riservandosi la possibilità di operarne per gli esercizi successivi, in particolare per il 1993, nel caso in cui ulteriori indagini evidenziassero che gli Stati membri non avevano adottato le misure prescritte. Già in una lettera dell'11 gennaio 1994 la Commissione aveva annunciato, per quanto attiene a tali richieste, che gli Stati membri dovevano conformarvisi entro il 1° luglio 1994, poiché un ulteriore ritardo nel recepimento avrebbe avuto ripercussioni finanziarie. Con lettera del 13 aprile 1994 le autorità olandesi comunicavano l'adozione di corrispondenti misure [10].

8. Il 28 giugno 1996 la Commissione inviava alla rappresentanza permanente dei Paesi Bassi una seconda comunicazione ufficiale sulle conclusioni finali delle indagini relative alla procedura applicata dai Paesi Bassi in tema di prefinanziamento [11]. In tale comunicazione la Commissione reiterava le accuse mosse, riassumeva la posizione delle autorità olandesi e indicava le rettifiche che riteneva adeguate in relazione alle liquidazioni dei conti per gli esercizi 1993 e 1994, corrispondenti in entrambi i casi a oltre 16 milioni di NLG.

9. A seguito di tale comunicazione il governo olandese, con lettera del 6 settembre 1996 [12], proponeva una domanda di conciliazione ai sensi dell'art. 2, n. 1, della

5 — V. allegato 6 del ricorso introduttivo.

6 — Lettera riportata solo in parte nell'allegato VIII del controricorso.

7 — V. allegato 8 del ricorso introduttivo e allegato IX del controricorso.

8 — V. documento VI/6355/95, riportato in estratto nell'allegato 9 del ricorso introduttivo.

9 — V. allegati 10 e 11 del ricorso introduttivo.

10 — V. allegato 3 del ricorso introduttivo.

11 — V. allegato 12 del ricorso introduttivo e allegato VI del controricorso.

12 — V. allegato 13 del ricorso introduttivo.

decisione 94/442/CE [13]. L'organo di conciliazione adottava la sua relazione il 13 febbraio 1997 [14].

10. Già il 31 dicembre 1996 la Commissione aveva ultimato il progetto di relazione di sintesi per l'esercizio 1993 [15], che si ispirava ampiamente, per quanto riguarda l'oggetto del contendere, alle conclusioni del 28 giugno 1996 e recava già la proposta di operare una rettifica pari a circa 16 milioni di NLG alla liquidazione dei conti presentati dai Paesi Bassi per l'esercizio 1994. Il 26 febbraio 1997 la Commissione produceva un primo addendum alla detta relazione riprendendo, tra l'altro, la presa di posizione dell'organo di conciliazione e in cui essa constatava che, secondo tale organo, non era necessario modificare le misure proposte [16]. Faceva seguito un secondo addendum il 20 marzo 1997, in cui la Commissione rinviava in particolare ad osservazioni presentate dai Paesi Bassi [17].

11. Dopo aver ancora contattato le autorità olandesi nel luglio 1997, il 24 novembre 1997 la Commissione approvava la relazione di sintesi per l'esercizio 1994 [18]. In riferimento alla relazione di sintesi 1993, la detta relazione ribadiva la proposta di operare un'ulteriore rettifica di circa 16 milioni di NLG a carico dei Paesi Bassi per l'esercizio 1994.

12. Il 6 maggio 1998 la Commissione adottava infine la decisione controversa. Per Belgio, Germania, Francia e Paesi Bassi venivano stabilite rettifiche forfettarie pari al 10% delle spese dichiarate nel settore dei cereali. Per quanto riguarda il prefinanziamento delle restituzioni all'esportazione nel settore della carne bovina venivano stabilite riduzioni pari al 5% per Francia, Germania, Italia e Paesi Bassi, mentre per il Belgio la percentuale applicata era del 10%. Nel caso dei Paesi Bassi le rettifiche corrispondevano a oltre 16 milioni di NLG.

13. Nel frattempo, a seguito di verifiche effettuate nel maggio 1996 che avrebbero riguardato i controlli fisici al momento dell'esportazione negli esercizi finanziari 1994, 1995 e 1996, la Commissione aveva espresso la sua soddisfazione riguardo alle misure adottate dalle autorità olandesi tenuto conto delle critiche espresse dalla Commissione nell'ambito dei controlli fisici nel settore del prefinanziamento, segnatamente in relazione all'esportazione di carne bovina [19].

13 — Decisione della Commissione 1° luglio 1994 relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia» (GU L 182, pag. 45).

14 — V. allegato 14 del ricorso introduttivo.

15 — V. documento VI/5210/96, riportato in estratto nell'allegato II del controricorso e in una versione successiva nell'allegato 15 del ricorso introduttivo.

16 — V. allegato XI del controricorso.

17 — V. allegato XII del controricorso.

18 — V. documento VI/7421/97, riportato in estratto nell'allegato 17 del ricorso introduttivo.

19 — V. lettera della Commissione del 18 dicembre 1996, allegato 18 del ricorso introduttivo.

14. Secondo il parere del governo olandese la Commissione, adottando la decisione impugnata:

1) ha violato l'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento (CEE) n. 729/70[20], in quanto essa avrebbe operato rettifiche delle spese relative all'esercizio finanziario 1994 in seguito a verifiche concernenti gli esercizi finanziari 1992 e 1993. Alla luce del numero limitato di controlli effettuati nel 1994 e di irregolarità accertate in tali occasioni, la Commissione non potrebbe, sulla base delle verifiche del 1994, partire dal presupposto che l'intero sistema di controllo olandese presentasse carenze sostanziali che avrebbero giustificato una rettifica forfettaria del 10% per il settore dei cereali e del 5% per il settore della carne bovina;

2) ha violato l'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70, il principio della cooperazione leale che deriva dall'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE) e il principio del contraddittorio, poiché nella procedura di approvazione della liquidazione dei conti relativi all'esercizio finanziario 1994 la Commissione non avrebbe instaurato un dialogo leale con le autorità olandesi. La Commissione non avrebbe affermato che gli argomenti del governo olandese erano inesatti o irrilevanti e ancor meno motivato tale posizione, ignorando sic et simpliciter questi argomenti;

3) ha violato i regolamenti (CEE) n. 565/80 e (CEE) n. 3665/87, poiché il sistema di controllo olandese, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, sarebbe stato conforme alle disposizioni comunitarie vigenti all'epoca e non vi sarebbe stato motivo di anticipare l'applicazione del regolamento (CE) n. 2221/95;

4) ha violato il principio della certezza del diritto, poiché, contrariamente alle proprie dichiarazioni di non voler trarre conseguenze finanziarie dalle carenze accertate prima del 1° luglio 1994, la Commissione avrebbe deciso rettifiche per l'esercizio finanziario 1994, senza peraltro tener conto di fattori attenuanti;

5) ha violato il principio di uguaglianza, poiché non avrebbe rispettato le proprie linee direttrici senza indicarne le ragioni;

6) ha violato l'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE), poiché essa non avrebbe debitamente motivato la propria decisione.

20 — Regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), da ultimo modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 1995, n. 1287, che modifica il regolamento (CEE) n. 729/70 relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 125, pag. 1). Per quanto riguarda il contenuto dell'art. 5 del regolamento n. 729/70, v. infra, paragrafo 34.

15. Il Regno dei Paesi Bassi ha pertanto proposto ricorso avverso la Commissione, chiedendo che la Corte voglia:

1) annullare la decisione della Commissione 6 maggio 1998 [notificata con il n. C(98) 1124 def.], relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1994 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia», in quanto essa esclude dal finanziamento comunitario nei confronti dei Paesi Bassi un importo pari a NLG 16 378 716,63 relativo a spese riguardanti il pagamento anticipato di restituzioni all'esportazione;

2) condannare la Commissione alle spese.

16. La Commissione chiede che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso proposto dal Regno dei Paesi Bassi;

2) condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese.

17. La Commissione sostiene che le carenze accertate nel sistema di controllo olandese giustifichino una riduzione forfettaria pari al 10% delle spese dichiarate nel settore dei cereali e al 5% nel settore della carne bovina. La rettifica operata inoltre sarebbe proporzionata e non costituirebbe una disparità di trattamento ingiustificata.

18. Ritornerò nel corso dell'analisi che segue su altre osservazioni delle parti.

III — Il contesto giuridico

19. In prosieguo vengono elencate le disposizioni generali di diritto comunitario applicabili nel caso di specie. Si farà riferimento a disposizioni specifiche, se del caso, nell'ambito dell'esame dei singoli motivi di ricorso.

A — *Sul finanziamento comunitario*

20. Le disposizioni fondamentali relative al finanziamento della politica agricola

comune sono contenute nel regolamento n. 729/70 [21]. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, sono finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia», le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi concesse secondo le norme comunitarie, nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

B — *Sui pagamenti anticipati all'esportazione di carne bovina e cereali*

21. Le disposizioni fondamentali relative all'organizzazione comune dei mercati nel settore della carne bovina sono contenute nel regolamento (CEE) n. 805/68 [22], mentre il regolamento (CEE) n. 2727/75 [23] disciplina il settore dei cereali. Le restituzioni all'esportazione possono essere concesse in linea di principio solo dietro presentazione di una prova di avvenuta esportazione dei prodotti dalla Comunità.

22. Il regolamento (CEE) n. 565/80 [24] prevede deroghe a tale principio. Tale regolamento stabilisce norme generali concernenti il versamento, già prima dell'esportazione, di un importo pari alle restituzioni all'esportazione nei settori della carne bovina e dei cereali [25].

23. Nel titolo II, capitolo 3, del regolamento (CEE) n. 3665/87 [26] si disciplina l'anticipo della restituzione in caso di trasformazione o di magazzinaggio prima dell'esportazione e quindi l'applicazione del regolamento (CEE) n. 565/80.

24. Il prefinanziamento non deve avvantaggiare i beneficiari rispetto ad altri esportatori, i quali ottengono restituzioni solo all'esportazione. Occorre pertanto garantire l'effettiva presenza delle merci al momento del prefinanziamento ed impedire che esse siano usate per altri scopi durante il periodo di concessione di tale beneficio.

25. Ai sensi dell'art. 25 del regolamento n. 3665/87, le diverse procedure di prefinanziamento presuppongono pertanto in linea di principio che l'esportatore presenti alle autorità doganali una dichiarazione di intenti (dichiarazione di pagamento). La detta dichiarazione deve recare tutti i dati necessari, vale a dire in particolare l'esatta quantità delle merci da esportare. Ai sensi

21 — Citato alla nota 20.

22 — Regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148, pag. 24).

23 — Regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU L 281, pag. 1).

24 — Regolamento (CEE) del Consiglio 4 marzo 1980, n. 565, relativo al pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 62, pag. 5).

25 — Per quanto attiene ai dettagli della procedura relativa al prefinanziamento, v. conclusioni 21 ottobre 1999, causa C-242/97, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-3421, paragrafi 25 e segg.).

26 — Regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 351, pag. 1).

dell'art. 26 del regolamento n. 3665/87, alla data di accettazione della dichiarazione di pagamento le merci devono essere sottoposte a controllo doganale fino a quando lasciano il territorio doganale della Comunità o raggiungono una destinazione prevista.

— recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze.

(...)».

C — *Sui controlli*

26. Per quanto attiene agli obblighi che incombono agli Stati membri, l'art. 8, n. 1, del citato regolamento n. 729/70 prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per:

— accertare se le operazioni del Fondo siano reali e regolari,

— prevenire e perseguire le irregolarità,

27. Quanto al regime relativo al controllo al momento dell'esportazione di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione o di altri importi, sono stati emanati i regolamenti (CEE) n. 386/90[27] e (CEE) n. 2030/90[28]. Il primo regolamento citato stabilisce, ai sensi dell'art. 1, n. 1, le modalità «per il controllo della realtà e della regolarità delle operazioni che danno diritto al pagamento delle restituzioni e di qualsiasi altro importo connesso alle operazioni di esportazione».

28. Gli artt. 2 e 3 del regolamento n. 386/90 stabiliscono i controlli che gli Stati membri devono effettuare.

27 — Regolamento (CEE) del Consiglio 12 febbraio 1990, n. 386, relativo al controllo al momento dell'esportazione di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione o di altri importi (GU L 42, pag. 6), da ultimo modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 24 gennaio 1994, n. 163, che modifica il regolamento (CEE) n. 386/90 relativo al controllo al momento dell'esportazione di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione o di altri importi (GU L 24, pag. 2).

28 — Regolamento (CEE) della Commissione 17 luglio 1990, n. 2030, recante modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 386/90 per quanto riguarda il controllo fisico, al momento dell'esportazione, di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione o di altri importi (GU L 186, pag. 6).

29. L'art. 2 così recita:

«Gli Stati membri effettuano:

a) il controllo fisico delle merci in conformità dell'articolo 3 e dell'articolo 3 bis al momento in cui vengono espletate le formalità doganali di esportazione e prima che venga concessa l'autorizzazione di esportare merci, in base ai documenti presentati a sostegno della dichiarazione di esportazione, e

b) il controllo documentale della pratica relativa alla domanda di pagamento in conformità dell'articolo 4».

30. Segue la norma di cui all'art. 3, in base alla quale:

«1. Fatte salve eventuali disposizioni speciali che impongano controlli più approfonditi, il controllo fisico di cui all'articolo 2, lettera a), deve:

a) essere effettuato per sondaggio ed in modo frequente ed improvviso;

b) (...)».

31. La nozione di «Warenkontrollen» (controlli delle merci) nella versione tedesca include la perizia diretta della merce, come risulta più chiaro nelle espressioni «fysieke controles», nella versione olandese, e «contrôles physiques», nella versione francese.

32. Ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2030/90, il controllo fisico è effettuato nel periodo compreso tra il deposito della dichiarazione di esportazione e il momento del rilascio dell'autorizzazione ad esportare le merci.

D — *Sulla rettifica della liquidazione dei conti*

33. Ai sensi dell'art. 8, n. 2, del citato regolamento n. 729/70, le conseguenze

finanziarie delle irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri non sono sopportate dalla Comunità. In pratica, la Commissione rettifica le liquidazioni dei conti degli Stati membri detraendo i relativi importi.

34. L'art. 5, n. 2, lett. c), di tale regolamento, introdotto dal regolamento n. 1287/95 [29], costituisce il fondamento giuridico attualmente in vigore di una rettifica. La disposizione disciplina in particolare la procedura che la Commissione segue quando decide di rettificare liquidazioni dei conti (in prosieguo: la «procedura di rettifica»). L'art. 2 del regolamento n. 1287/95, che stabilisce l'applicazione nel tempo di tale disposizione, verrà esaminato in dettaglio nell'ambito dell'analisi giuridica [30].

35. Quando la Commissione rileva importi concreti versati ai danni del FEAOG, essa deve procedere a rettifiche pari a dette somme. Tuttavia, essa può anche operare riduzioni forfettarie laddove può solo provare un rischio di perdite.

36. Il rapporto Belle della Commissione, approvato dagli Stati membri, stabilisce le linee direttrici relative alle rettifiche e prevede, tra l'altro, le tre seguenti categorie di rettifica forfettaria:

«a) il 2% della spesa, nel caso in cui le insufficienze siano limitate ad aspetti di minore importanza del sistema di controllo o all'esecuzione di controlli non essenziali per garantire la regolarità della spesa, in modo da poter ragionevolmente concludere che il rischio di perdite per il FEAOG sia stato di portata minore;

b) il 5% della spesa, nel caso in cui le insufficienze riguardino elementi importanti del sistema di controllo o l'esecuzione di controlli necessari per garantire la regolarità della spesa, in modo da poter ragionevolmente concludere che il rischio di perdite per il FEAOG sia stato significativo;

c) il 10% della spesa, nel caso in cui le insufficienze riguardino la totalità o elementi fondamentali del sistema di controllo o l'esecuzione di controlli essenziali per garantire la regolarità della spesa, in modo da poter ragionevolmente concludere che il rischio di perdite per il FEAOG sia stato alto».

37. Le linee direttrici prevedono inoltre che, in caso di dubbi sulla rettifica da

29 — Citato alla nota 20.
30 — V. infra, paragrafi 83 e segg.

applicare, si possa tener conto delle seguenti circostanze attenuanti:

«— le autorità nazionali hanno preso misure efficaci per rimediare alle insufficienze non appena queste sono emerse?

— Le insufficienze erano dovute a difficoltà di interpretazione dei testi comunitari?».

38. Conformemente alle linee direttrici contenute in tale rapporto, per determinare l'entità delle rettifiche forfettarie da apportare è anzitutto necessario calcolare il rischio di perdite per il FEAOG sulla base delle carenze constatate. A tal fine, occorre basarsi essenzialmente sull'efficacia del sistema di controllo complessivo, di singoli elementi del controllo o dell'esecuzione di tali controlli. Si devono inoltre tenere in considerazione la gravità delle irregolarità e le misure di lotta contro la frode.

IV — Osservazioni riguardo alla procedura di liquidazione dei conti — Principi giurisprudenziali

39. Occorre anzitutto rilevare che la procedura di liquidazione dei conti deve garantire che i mezzi messi a disposizione degli Stati membri siano stati impiegati nel rispetto delle norme comunitarie vigenti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati.

40. L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 [31] — che, in questo particolare settore, costituisce espressione degli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 5 del Trattato CE — definisce, secondo la giurisprudenza della Corte, i principi cui la Comunità e gli Stati membri debbono conformarsi nell'attuazione delle decisioni comunitarie di intervento nel settore agricolo finanziate dal FEAOG, nonché nella lotta alle frodi e alle irregolarità connesse con tali operazioni. Detto articolo impone così agli Stati membri l'obbligo generale di prendere le misure necessarie per assicurarsi dell'effettività e della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG anche qualora la normativa comunitaria in materia non imponga esplicitamente di istituire questa o quella misura di controllo [32].

31 — Citato alla nota 20; per quanto riguarda il contenuto della disposizione, v. supra, paragrafi 26 e segg.

32 — V. sentenze 2 giugno 1994, causa C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem (Racc. pag. I-2283, punti 17 e 18), e 19 novembre 1998, causa C-235/97, Francia/Commissione (Racc. pag. I-7555, punto 45).

41. Emerge da costante giurisprudenza della Corte che la Commissione, nel caso in cui rifiuti di porre a carico del FEAOG talune spese, in quanto provocate da infrazioni alla disciplina comunitaria imputabili ad uno Stato membro, è obbligata non a dimostrare esaurientemente l'inesattezza dei dati trasmessi dagli Stati membri, bensì a corroborare con elementi probatori i dubbi seri e ragionevoli da essa espressi a proposito dei controlli effettuati dalle amministrazioni nazionali [33]. Se la Commissione, nell'ambito del rifiuto dell'accettazione di talune spese, deduce l'esistenza di una violazione delle norme sull'organizzazione comune dei mercati agricoli, essa è tuttavia obbligata a giustificare la decisione con cui rileva la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli istituiti dallo Stato membro interessato [34]. Tali considerazioni si applicano analogamente laddove la Commissione procede ad una riduzione forfettaria delle spese a motivo delle carenze generali del sistema di controllo in uno Stato membro [35].

42. Spetta quindi allo Stato membro dimostrare l'inesattezza dei calcoli o delle verifiche della Commissione e fornire a tal fine la prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei propri dati [36]. Come si evince dalla sentenza citata, lo Stato membro interessato non può confutare le constatazioni della Commissione con semplici affermazioni, ma deve indicare circostanze concrete, atte a dimostrare, ad esempio, l'esistenza di un sistema di controlli affidabile e operativo. (Questo temperamento dell'onere della prova, di cui gode la Commissione, è dovuto al fatto che è lo Stato membro a disporre delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti).

43. Se lo Stato membro non riesce a dimostrare che le affermazioni della Commissione sono inesatte, esse costituiscono elementi che possono giustificare seri dubbi — sufficienti perché si applichi la rettifica di pagamento — sull'istituzione di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo [37].

44. In linea di principio la Commissione, allorché rifiuta di prendere a carico delle spese nel quadro della concessione di un

33 — Così, da ultimo, sentenza 22 aprile 1999, causa C-28/94, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-1973, punto 40), con ulteriori rimandi alla giurisprudenza.

34 — Sentenze 1° ottobre 1998, causa C-242/96, Italia/Commissione (Racc. pag. I-5863, punto 58), e 12 giugno 1990, causa 8/88, Germania/Commissione (Racc. pag. I-2321, punto 23).

35 — V. sentenza nella causa C-28/94, citata alla nota 33 (punti 38 e segg.).

36 — Sentenza 21 gennaio 1999, causa C-54/95, Germania/Commissione (Racc. pag. I-35, punto 35).

37 — V. sentenze nelle cause C-242/96 e C-8/88, entrambe citate alla nota 34.

finanziamento FEAOG, non è tenuta a dimostrare l'effettività di un danno concreto. Qualora non si possano dimostrare siffatti casi, è sufficiente la prova di un rischio di danni a carico del FEAOG.

V — Presa di posizione

A — *Sul primo motivo di ricorso: violazione del regolamento n. 729/70*

45. I Paesi Bassi articolano questo primo motivo di ricorso in tre capi, di cui i primi due addebitano alla Commissione una violazione dell'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70, poiché, da un lato, le verifiche effettuate nel complesso non potrebbero giustificare le rettifiche, per diversi motivi che verranno esaminati in dettaglio, e, dall'altro, la Commissione avrebbe violato i principi di leale cooperazione e del contraddittorio. Con il terzo capo si contesta che la Commissione, constatando carenze specifiche, ha violato i regolamenti nn. 565/80 e 3665/87, poiché al riguardo i controlli olandesi sarebbero stati conformi alle disposizioni comunitarie applicabili. Va esaminato anzitutto il terzo capo del presente motivo di ricorso, in quanto concerne le carenze specifiche rilevate in occasione dei controlli, su cui si sono basate le rettifiche contestate.

1. Sul terzo capo del primo motivo di ricorso: violazione dei regolamenti nn. 565/80 e 3665/87 [38]

a) Settore dei cereali

i) Sull'ignoranza in merito al luogo di stoccaggio

46. Nella relazione di sintesi 1993, cui rinviava la relazione di sintesi 1994, la Commissione ha constatato che le autorità olandesi ignoravano dove la società Wessanen immagazzinava i cereali per i quali erano stati concessi i prefinanziamenti.

47. Al riguardo i Paesi Bassi sostengono che si tratta di un caso isolato. Tale prassi avrebbe subito modifiche già nel novembre 1993. Pertanto, non se ne potrebbero desumere carenze di tipo generale.

48. La Commissione afferma che per anni la Wessanen, invece di precisare il luogo di stoccaggio, avrebbe fatto riferimento in generale ai suoi dieci depositi dislocati sull'intero territorio olandese. Nel 1992 la detta impresa avrebbe beneficiato di restituzioni all'esportazione per un importo di 30 milioni di NLG, di cui 18 milioni a

38 — Per quanto attiene ai due regolamenti, v. supra, paragrafi 22 e segg.

titolo di prefinanziamento. Le autorità olandesi avrebbero ancora tollerato tale prassi almeno fino all'inizio dell'esercizio finanziario 1994.

49. Inoltre, avrebbe beneficiato del detto modus operandi come minimo un'altra impresa cui sarebbero stati concessi prefinanziamenti perlomeno fino all'inizio dell'esercizio finanziario 1994.

50. I fatti accertati dalla Commissione e non contestati dai Paesi Bassi costituiscono senza dubbio una carenza dei controlli olandesi, poiché, senza indicazione del luogo esatto di stoccaggio, è impossibile procedere a controlli senza preavviso. Secondo i citati principi giurisprudenziali, la mera affermazione che al riguardo si sia trattato di un caso isolato non è tale da confutare le conclusioni negative in relazione all'intero sistema di controllo olandese, tanto più che la Commissione può menzionare analoghe carenze rilevate in sede di verifica di un'altra azienda, che non era ancora stata oggetto di controlli.

ii) Sulla confusione dei cereali di due aziende

51. La relazione di sintesi ha inoltre contestato che le società Wessanen e World Flour avrebbero utilizzato il medesimo magazzino senza tenere distinte le rispettive scorte, con il rischio che entrambe abbiano beneficiato di importi a titolo di prefinanziamento per le stesse partite di cereali.

52. I Paesi Bassi ritengono che anche in questo caso si tratti di una situazione eccezionale non rappresentativa, poiché all'epoca le due imprese erano coinvolte in una fusione, che avrebbe già riguardato lo stoccaggio.

53. La Commissione osserva che nel 1992 le due società hanno percepito complessivamente il 40% degli importi a titolo di prefinanziamento. Inoltre esse sarebbero risultate società distinte ai fini dei prefinanziamenti.

54. Anche dette circostanze vanno considerate come carenze del sistema di controllo dei Paesi Bassi. Vero è che non sussistono motivi manifesti per ritenere che esse fossero rappresentative di carenze analoghe dell'intero sistema di controllo olandese, poiché la Commissione stessa ammette ch'esse sono riconducibili a particolari circostanze inerenti allo stoccaggio di cereali nel porto di Rotterdam. Tuttavia tali fatti costituiscono ulteriori indizi del fatto che il sistema olandese di controllo nel settore dei cereali non era concepito in modo da permettere di controllare, in ogni momento, i quantitativi prefinanziati.

iii) Sulle carenze dei controlli nel porto di Rotterdam

55. Nel porto di Rotterdam le istruzioni relative ai controlli doganali prescrivevano di effettuare controlli fisici durante il periodo di prefinanziamento. Tuttavia in tale porto erano in giacenza cereali di imprese diverse depositati in 333 silos uniti tra loro, di cui solo una parte era soggetta al regime di prefinanziamento. Pertanto, era impossibile procedere ad un controllo fisico di singole partite durante il deposito. La Commissione ha contestato che i Paesi Bassi, invece di applicare un'altra prassi di controllo altrettanto efficace, si sarebbero limitati ad effettuare controlli a posteriori, facendo sorgere ulteriori rischi di abuso.

56. I Paesi Bassi fanno riferimento ai controlli sistematici che avrebbero eseguito, consistenti nelle seguenti misure:

— un'autorizzazione ad assoggettare una partita a controllo doganale;

— un controllo della dichiarazione di pagamento al fine di accertare se il quantitativo di cereali dichiarato e fosse depositato nel luogo dichiarato e nella qualità dichiarata a nome dell'impresa dichiarante;

— controlli fisici delle merci effettuati per sondaggio conformemente al diritto comunitario;

— verifiche dei magazzini a livello amministrativo, tenendo conto che per una migliore gestione delle capacità di deposito nel settore dei cereali è consentito lo stoccaggio in comune di partite distinte e

— un controllo amministrativo a posteriori.

57. La censura in esame concerne la questione cruciale già menzionata del deposito nel porto di Rotterdam, da cui deriverebbero evidenti ostacoli all'effettuazione di un controllo delle partite di cereali prefinanziate. Le autorità olandesi, poiché permettevano uno stoccaggio dei cereali assoggettati a controllo doganale così organizzato, avrebbero dovuto garantire un tipo di controllo efficace almeno quanto i controlli fisici prescritti dal diritto comunitario. Se in un siffatto caso la Commissione contesta la mancanza di controlli adeguati, spetta ai Paesi Bassi dimostrare l'esistenza di un sistema di controllo efficiente [39]. Il governo olandese, facendo riferimento ad un sistema generale di controlli non applicabile alla particolare situazione del porto di

39 — V. supra, paragrafo 42.

Rotterdam, non fornisce le spiegazioni necessarie. Esso prevedeva sì controlli fisici per sondaggio, ma questi non erano affatto possibili in quel caso. La mancata presa in considerazione della situazione particolare è dimostrata anche dal fatto che le istruzioni relative ai controlli prevedevano che le autorità doganali effettuassero un controllo fisico manifestamente impossibile. I Paesi Bassi non hanno pertanto confutato la censura della Commissione.

iv) Sui controlli presso la società AVEBE

58. Nella replica i Paesi Bassi sostengono che la Commissione ha riconosciuto che presso la società AVEBE erano stati effettuati controlli fisici sufficienti.

59. La detta affermazione è inesatta. Come indica la Commissione, dalla relazione di controllo si evince che non sono stati effettuati controlli fisici durante il periodo di prefinanziamento, bensì solo in occasione della dichiarazione di esportazione.

b) Sul settore della carne bovina

60. I Paesi Bassi sostengono anzitutto che la critica della Commissione riguarda solo l'ufficio doganale di Winterswijk. Tuttavia la Commissione fa giustamente valere che nella sua relazione di controllo [40] relativa alla dogana di Nimega si sono registrate analoghe carenze fino all'annuncio del controllo. Secondo questa relazione erano stati annunciati controlli nel settore dei cereali presso gli uffici doganali di Rotterdam e di Veendam.

i) Sulla nozione di controllo a carattere improvviso

61. I Paesi Bassi ritengono che la nozione di controllo a carattere improvviso di cui all'art. 3, n. 1, lett. a), del regolamento n. 386/90 sia stata attuata nel senso che sarebbe inammissibile avvertire il magazziniere anche poco tempo prima che avvenga il controllo solo in seguito al regolamento (CE) n. 2221/95 [41], non (ancora) applicabile all'esercizio finanziario 1994. Solo l'art. 5, n. 2, del regolamento n. 2221/95 disporrebbe espressamente che i controlli annunciati non possono essere considerati come controlli ai sensi dell'art. 2, lett. a), del regolamento n. 386/90. La pretesa di applicare il detto regolamento in maniera così restrittiva già all'esercizio 1994 contrasterebbe con il divieto della retroattività. Dal punto di vista concettuale i Paesi Bassi distinguono tra l'aggettivo adottato nel regolamento n. 386/90, «onverwacht», che si può tradurre con il termine «improvviso», e «onaangekondigd», che si può perfettamente rendere con «senza preavviso», ma che non compare in nessuno dei due regolamenti.

40 — Relazione del 24 ottobre 1994, allegato IV del controricorso.

41 — Regolamento (CE) della Commissione 20 settembre 1995, n. 2221, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 386/90 del Consiglio per quanto riguarda il controllo fisico al momento dell'esportazione di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione (GU L 224, pag. 13).

62. Può essere che la versione tedesca «unangemeldet» o quella inglese «without prior warning» ostino in maniera più manifesta a qualsiasi annuncio di controlli rispetto alla versione olandese «onverwacht» o francese «inopiné». Tuttavia i controlli annunciati sono incompatibili con l'obiettivo di procedere ad un controllo efficace, cosa che era già evidente prima dell'adozione del regolamento n. 2221/95. L'art. 5, n. 2, di tale regolamento contiene solo una spiegazione, ma non limita la nozione di controllo prevista dal regolamento n. 386/90. Anche le autorità olandesi avrebbero dovuto ammetterlo. Non viene pertanto in esame la retroattività, tanto più che la Commissione aveva criticato l'annuncio dei controlli già in una relazione pubblicata nel 1993 [42].

63. I Paesi Bassi osservano inoltre che i controlli erano annunciati pochissimo tempo prima di essere effettuati, escludendo così ogni possibilità di abuso. Tuttavia, per quanto riguarda l'ufficio doganale di Rotterdam, per il settore dei cereali nella citata relazione di controllo si citano tempi intercorsi che variano da mezz'ora a un'ora.

64. Alla dogana di Winterswijk l'annuncio consisteva in pratica nel fatto che il magazziniere informava telefonicamente la dogana al momento della consegna della merce e nel 5% dei casi essa vietava il deposito fino all'effettuazione del controllo. È dubbio quanto tempo trascorresse di volta in volta dalla comunicazione al controllo. Tuttavia, poiché qualsiasi termine di preavviso riduce in linea di principio l'effetto sorpresa di un controllo e può dare luogo ad abusi, i Paesi Bassi avrebbero dovuto dimostrare che la prassi di controlli da essi adottata non presentava rischi di abusi, e perché. Alla luce, in particolare, delle ulteriori carenze del sistema di controllo, non è sufficiente la mera osservazione che il detto rischio non sussisteva.

ii) Sul carattere superficiale dei controlli

65. Nella relazione di sintesi si addebitava alle autorità olandesi di aver effettuato controlli superficiali.

66. I Paesi Bassi contestano che, per quanto attiene a bovini maschi, l'Ufficio per la commercializzazione di prodotti alimentari (Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau; in prosieguo: il «VIB») aveva già proceduto ad un controllo accurato all'uscita del mattatoio. Le autorità doganali avrebbero pertanto potuto limitarsi a controlli visivi. Inoltre le carenze sussisterebbero solo a Winterwijk e i Paesi Bassi avrebbero ancora migliorato le procedure seguite nel giugno 1994.

67. La Commissione fa tuttavia valere che le autorità doganali non solo non avrebbero proceduto neppure ai controlli visivi necessari, ma si sarebbero spesso accontentate dei soli certificati del VIB, senza confrontare il contenuto dei colli con detti

42 — Relazione complementare sull'applicazione del regolamento (CEE) n. 386/90 relativo al controllo al momento dell'esportazione di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione o di altri importi (GU C 218, pag. 14, punto 2.4).

documenti. La Commissione osserva inoltre che i controlli effettuati dal VIB non avrebbero mirato a conseguire lo stesso obiettivo dei controlli controversi da eseguirsi in fase di prefinanziamento, volti in special modo ad impedire la sostituzione di prodotti in tale periodo. I controlli del VIB non avrebbero offerto garanzie in tal senso. Tale prassi si sarebbe applicata sia a Winterswijk che a Nimega. I miglioramenti annunciati già prima delle verifiche avrebbero avuto luogo solo nell'ultimo trimestre dell'esercizio finanziario 1994.

68. È pacifico che i controlli operati durante il periodo di prefinanziamento non sono stati effettuati nella dovuta forma. I Paesi Bassi non hanno potuto dimostrare che i controlli svolti dal VIB fossero atti a giustificare la limitazione delle verifiche portate a termine nel periodo di prefinanziamento alla modalità illustrata. Pertanto non è possibile contestare neppure questa censura della Commissione.

iii) Sui controlli effettuati in base ad un fax

69. La relazione di sintesi criticava il fatto che i controlli effettuati a Winterswijk non fossero stati condotti sulla base dell'originale della dichiarazione di pagamento, bensì unicamente sulla base di un fax inviato dal magazziniere all'ufficio doganale al momento del deposito della carne. La dichiarazione di pagamento ufficiale veniva spedita solo 24 ore più tardi.

70. I Paesi Bassi sottolineano che tale prassi veniva seguita al mero scopo di facilitare il lavoro. Il fax avrebbe contenuto le stesse informazioni riportate nella dichiarazione di pagamento consentendo di accertare rapidamente inesattezze e di fondare la dichiarazione formale su dati verificati dalle autorità doganali.

71. Tuttavia la Commissione fa valere che tale prassi consentirebbe alle imprese, in caso di un controllo, di correggere dati errati (vale a dire gonfiati a svantaggio della Comunità) nella dichiarazione formale senza incorrere in alcuna sanzione. In mancanza di controllo, sulla base della prassi di controllo illustrata, l'impresa avrebbe potuto ricevere pagamenti maggiorati sulla base dei dati errati.

72. Già dalla motivazione dei Paesi Bassi riguardo a tale metodo si evince che esso riduceva il rischio per le imprese di vedersi infliggere sanzioni in occasione di un controllo. Pertanto questo modus operandi pregiudicava l'efficacia dei controlli. Inoltre dall'art. 25 del regolamento n. 3665/87 emerge che la dichiarazione di pagamento costituisce il fondamento esclusivo del prefinanziamento [43]. La procedura di prefinanziamento ha inizio solo all'atto del deposito di detta dichiarazione. Di conseguenza, si deve accogliere anche questa censura della Commissione.

43 — V. supra, paragrafo 25.

iv) Sull'inesattezza delle relazioni di controllo

73. La relazione di sintesi contestava il fatto che le relazioni di controllo non fornissero dettagli circa i controlli svolti in concreto né indicassero se fosse stato effettuato un controllo fisico completo.

74. I Paesi Bassi ritengono che l'obbligo di redigere relazioni dettagliate emerga solo dal regolamento n. 2221/95, che non era ancora applicabile all'esercizio 1994.

75. Nella replica i Paesi Bassi sostengono per la prima volta che presso l'ufficio doganale di Winterswijk la Commissione ha esaminato i fascicoli sbagliati, che non avrebbero affatto potuto contenere i dati di cui trattasi, in quanto relativi a casi in cui non si sono effettuati controlli fisici, bensì solo controlli amministrativi. La Commissione è stata sì resa edotta di tale fatto, ma non ha tenuto conto della segnalazione. Per contro, presso l'ufficio doganale di Nimega la Commissione avrebbe esaminato i fascicoli esatti e pertanto sarebbe pervenuta ad una conclusione più positiva. La Commissione ritiene che questo argomento sia tardivo.

76. La Commissione osserva che, come espressamente previsto dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2030/90 [44], gli Stati membri hanno l'onere di dimostrare la qualità dei controlli da essi effettuati. Indipendentemente dalla presentazione tardiva del detto motivo, la differenza tra i diversi tipi di documenti non troverebbe fondamento nel diritto comunitario.

77. Nella replica i Paesi Bassi hanno manifestamente desistito dal ritenere — in contrasto con il diritto comunitario — che l'obbligo di redigere relazioni dettagliate sia stato introdotto solo a partire dall'entrata in vigore del regolamento n. 2221/95. L'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2030/90 prescrive espressamente di documentare in maniera adeguata ciascun controllo.

78. L'affermazione secondo cui la Commissione ha esaminato i fascicoli errati potrebbe essere tardiva. Ai sensi dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura, è vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento. L'argomento secondo cui presso l'ufficio doganale di Winterswijk venivano tenute due diverse categorie di fascicoli costituisce un'allegazione di fatto non ancora dedotta, la quale avrebbe però dovuto essere nota alle autorità olandesi già ben prima dell'apertura del procedimento. Tale argomento è pertanto tardivo [45].

44 — La disposizione così recita: «[g]li Stati membri adottano le misure necessarie perché sia possibile dimostrare, se del caso, che gli uffici doganali hanno effettuato il controllo fisico minimo disposto dall'articolo 3, paragrafi 1 e 2 del regolamento (CEE) n. 386/90».

45 — V. sentenza 18 aprile 2000, causa C-242/97, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-3421, punti 115 e seg.).

79. Inoltre il detto argomento non consente di pervenire ad alcuna conclusione già per il fatto che le relazioni di controllo contenute nei fascicoli esaminati avrebbero dovuto evidenziare che esse non si riferivano ai controlli fisici. In tale contesto non si comprenderebbe neanche perché nel ricorso i Paesi Bassi abbiano sostenuto che le relazioni di controllo non avrebbero ancora dovuto essere così dettagliate al momento dei controlli.

80. Qualora la Commissione avesse effettivamente esaminato per errore i fascicoli sbagliati, l'obbligo di leale cooperazione avrebbe imposto alle autorità olandesi di chiarire tale equivoco. Se è vero, come sostenuto, che le autorità olandesi hanno agito in tal modo, ci si chiede perché tale circostanza non risulti in nessuna fase del procedimento e sia stata invocata tardivamente.

81. Occorre pertanto respingere il terzo capo del primo motivo di ricorso.

2) Sul primo capo del primo motivo di ricorso: rettifiche irregolari

82. Il primo capo del primo motivo di ricorso si riferisce a due diverse censure che i Paesi Bassi qualificano come violazione della procedura di rettifica di cui all'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70[46]. Da un lato, la Commissione non potrebbe fondare rettifiche per l'esercizio 1994 su verifiche relative agli esercizi finanziari 1992 e 1993 e, dall'altro, tali verifiche non giustificherebbero le rettifiche operate. Tuttavia, la Commissione chiede anzitutto se la disposizione citata sia applicabile.

a) Sull'applicabilità dell'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70, introdotto dal regolamento n. 1287/95

83. La Commissione ritiene che la procedura di rettifica di cui all'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70 non sia applicabile nel caso di specie. La disposizione sarebbe stata introdotta nel regolamento n. 729/70 con il regolamento n. 1287/95 e sarebbe pertanto applicabile solo a decorrere dall'esercizio finanziario 1995. Per quanto riguarda il fatto che la Commissione avrebbe garantito il rispetto dei criteri in questione, si tratterebbe unicamente di impegni politici, la cui violazione non fonderebbe l'annullamento di una decisione della Commissione.

84. I Paesi Bassi fanno valere che la procedura di rettifica concretizza l'obbligo di leale cooperazione unicamente ai fini del procedimento di liquidazione dei conti e che tale obbligo sussiste sempre tra la Commissione e gli Stati membri in base

46 — Per quanto riguarda questa disposizione, v. supra, paragrafo 34.

alla lealtà comunitaria ed è espressamente sancito dal rapporto Belle. La Commissione avrebbe accettato tali vincoli.

85. Come stabilito dal suo art. 2, n. 1, il regolamento n. 1287/95 si applica solo a decorrere dall'esercizio che inizia il 16 ottobre 1995, vale a dire l'esercizio finanziario 1996. Di conseguenza sembra essere irrilevante una violazione della procedura di rettifica introdotta dal detto regolamento per quanto riguarda una decisione relativa alla liquidazione dei conti per l'esercizio finanziario 1994. Tuttavia il n. 2 di tale disposizione così recita:

«I rifiuti di finanziamento di cui all'articolo 5, paragrafo 2, lettera c) del regolamento (CEE) n. 729/70, non possono riguardare spese dichiarate per un esercizio anteriore al 16 ottobre 1992, lasciando tuttavia impregiudicate le decisioni di liquidazione relative a un esercizio anteriore all'entrata in vigore del presente regolamento».

86. Questa norma relativa all'applicabilità della procedura di rettifica nel tempo ha una stesura infelice. Si può a malapena valutare a quali situazioni anteriori all'esercizio finanziario 1996 occorra applicare la procedura di rettifica, affinché l'art. 2, n. 2, abbia efficacia pratica. Colpisce altresì il fatto che la Commissione invochi per la prima volta nella presente causa l'inapplicabilità della detta disposizione, mentre nell'analoga causa C-242/97, relativa all'esercizio finanziario 1993 e avente come convenuto lo Stato belga, partiva dal presupposto che la procedura di rettifica fosse applicabile [47].

87. Tuttavia non occorre esaminare se la procedura di rettifica possa applicarsi alle rettifiche controverse. Come emerge dagli altri argomenti, il contenuto normativo dell'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70 è irrilevante ai fini della soluzione della causa. I motivi dedotti dai Paesi Bassi si fondano su principi generali che hanno efficacia indipendentemente dalla normativa in materia di procedura di rettifica.

b) Sulla questione se sia ammissibile fondare le rettifiche sulle indagini effettuate a febbraio, aprile e maggio 1994

Argomenti delle parti

88. Il governo olandese critica in primo luogo che, secondo quanto risulta dai controlli annunciati e dalla relazione d'indagine, le verifiche avrebbero riguardato gli esercizi finanziari 1992 e 1993. In mancanza di indagini specifiche per l'esercizio 1994, la Commissione avrebbe semplicemente estrapolato i risultati dalle indagini condotte. Tuttavia essa non sarebbe autorizzata ad adottare una decisione di retti-

47 — V. sentenza nella causa C-242/97, citata alla nota 25 (punti 29 e segg.), che presuppone palesemente l'applicabilità della procedura di rettifica.

fica in base ad elementi puramente ipotetici. Inoltre la relazione di sintesi 1993, che non poggerebbe su indagini relative all'esercizio finanziario 1994, conteneva già le proposte di rettifica per tale anno.

89. Se le rettifiche per il 1994 fossero basate su indagini svolte nell'esercizio 1994, esse non avrebbero in alcun caso preso in considerazione le misure introdotte nel corso dell'esercizio al fine di dare seguito alla critica della Commissione. Inoltre quest'ultima avrebbe dimostrato per la prima volta nell'ambito del controricorso la portata delle dette indagini con documenti di lavoro, violando i diritti della difesa dei Paesi Bassi.

90. Per di più la Commissione avrebbe operato rettifiche alle liquidazioni dei conti per gli esercizi 1993 e 1994 basandosi sulle stesse indagini, facendo pertanto valere due volte le carenze rilevate.

91. Infine nel 1996 la Commissione avrebbe reputato sufficienti, a seguito di indagini che riguardavano espressamente l'esercizio 1994, le misure adottate dai Paesi Bassi. Le dette indagini si sarebbero riferite espressamente ai controlli fisici delle merci al momento di sottoporre queste ultime al regime di prefinanziamento. Vero è che le indagini condotte nel 1994 avrebbero avuto anche altre finalità, tuttavia la critica della Commissione verterebbe proprio sui controlli fisici.

92. La Commissione sottolinea che i controlli in questione hanno avuto luogo nel corso dell'esercizio finanziario 1994, iniziato nell'ottobre 1993 e conclusosi nell'ottobre 1994. Tali indagini avrebbero avuto ad oggetto anche le prassi di controllo applicate dai Paesi Bassi nel 1994. Essa fa riferimento alle verifiche condotte dall'11 al 15 aprile 1994 presso l'ufficio doganale di Waalhaven (Rotterdam) e dal 16 al 20 maggio 1994 presso l'ufficio doganale di Nimega, le quali avrebbero espressamente compreso lo stato e le prassi di controllo seguite sino ad allora dalle autorità olandesi. Inoltre dai documenti redatti nel corso delle indagini emergerebbe che anche le singole situazioni esaminate avrebbero riguardato soprattutto l'esercizio finanziario 1994. Tali indagini e non la relazione per l'esercizio 1993 avrebbero costituito l'oggetto manifesto della relazione di sintesi.

93. Il fatto che l'esercizio 1994 non venisse menzionato in epigrafe agli annunci di controllo [48] non potrebbe essere in nessun caso atto ad escludere l'utilizzazione dei risultati per l'esercizio 1994.

94. È inoltre giurisprudenza costante che la Commissione può prendere a carico solamente gli importi corrisposti dagli Stati membri in conformità delle norme applica-

48 — V. fax del 3 febbraio, 30 marzo e 4 maggio 1994, allegato 7 del ricorso.

bili [49]. Il contesto in cui la Commissione constata la violazione delle dette norme da parte di uno Stato membro sarebbe, rispetto a ciò, secondario.

95. Le indagini su cui si sarebbe basata la Commissione nel 1996 per sostenere che le misure adottate dai Paesi Bassi erano adeguate avrebbero avuto un altro oggetto, vale a dire non il prefinanziamento nei settori dei cereali e della carne bovina, bensì i controlli fisici delle merci presso gli uffici doganali. Non si sarebbe neppure verificata una sovrapposizione delle due indagini, poiché se è vero che l'esercizio 1994 viene citato nel contesto delle indagini condotte nel 1996, tuttavia le verifiche avrebbero interessato quasi esclusivamente gli esercizi 1995 e 1996.

96. Infine la Commissione sostiene che non si configura una duplice censura per le medesime carenze. Le irregolarità riguarderebbero sia l'esercizio 1993 che l'esercizio 1994 e pertanto implicherebbero rettifiche per entrambi gli esercizi.

Presa di posizione

97. Come già constatato dall'organo di conciliazione [50], la Commissione ha svolto nell'esercizio 1994 le proprie indagini, che comprendevano anche le prassi di controllo seguite sino ad allora dalle autorità olandesi. Di fatto è deplorevole che ciò non sia stato riportato in epigrafe agli annunci di controllo, tuttavia le autorità olandesi dovevano sapere, già in base all'epoca e al più tardi in occasione delle indagini, che queste avrebbero riguardato anche l'esercizio finanziario 1994. Pertanto la Commissione poteva utilizzare i risultati delle indagini per la sua decisione in merito alla rettifica della liquidazione dei conti relativa all'esercizio finanziario 1994.

98. Vero è che la Commissione utilizza le dette indagini ai fini delle rettifiche da operare nell'ambito delle liquidazioni dei conti per gli esercizi 1993 e 1994, tuttavia tale modus operandi non comporta una duplice sanzione per le medesime carenze. Piuttosto, le carenze accertate a seguito delle indagini consentono di giungere a conclusioni sulle prassi di controllo adottate nel corso degli esercizi 1993 e 1994 dalle autorità olandesi. Di conseguenza, occorreva effettuare rettifiche delle liquidazioni dei conti in relazione ad entrambi gli esercizi.

99. Infine, il giudizio espresso nella lettera del 18 dicembre 1996 non contraddice l'esito dell'indagine relativa all'esercizio 1994. A prescindere dall'oggetto della verifica — i controlli fisici al momento dell'esportazione nel 1996 e i controlli nell'ambito del prefinanziamento nel 1994 — le conclusioni sottolineano espressamente che i Paesi Bassi avevano adottato misure valutate positivamente solo a

49 — La Commissione rinvia ad esempio alla sentenza nella causa C-28/94, citata alla nota 33 (punto 50).

50 — V. punto 16 della relazione del 13 febbraio 1997.

seguito della critica della Commissione. Anche se tale documento contiene indicazioni cronologiche relative all'introduzione delle misure non emerge se esse si riferiscono già all'esercizio finanziario 1994. Pertanto non vengono confutate le conclusioni delle indagini condotte nel corso del 1994.

c) Sulla giustificazione delle rettifiche

100. Secondo i Paesi Bassi le indagini effettuate non sono sufficientemente rappresentative per giustificare la conclusione che l'intero sistema di controllo olandese nell'ambito dei prefinanziamenti nei settori dei cereali e della carne bovina presenta gravi lacune. Inoltre le indagini non sarebbero atte a far ritenere che sussista un rischio finanziario elevato.

i) Sulla rappresentatività delle indagini

Argomenti delle parti

101. I Paesi Bassi osservano anzitutto che le rettifiche non si fondano su danni effettivamente sorti, bensì su un'estrapolazione di carenze, assertivamente rilevate per sondaggio, dei controlli olandesi che darebbero luogo ad un rischio di danni.

102. Secondo i Paesi Bassi la Commissione ha esaminato un numero troppo limitato di uffici doganali. Neanche la selezione di questi ultimi sarebbe stata rappresentativa e al riguardo le autorità olandesi rinviano altresì ad un'affermazione in tal senso del rapporto dell'organo di conciliazione [51].

103. Inoltre le linee direttrici adottate dalla Commissione limiterebbero espressamente l'applicazione di rettifiche alla porzione di territorio dello Stato membro in cui sono state rilevate le carenze, laddove non sussistono elementi atti a dimostrare che tali carenze riguardano l'intero territorio dello Stato membro interessato. Infine, nella sua comunicazione del 28 luglio 1995 la Commissione avrebbe constatato che le autorità olandesi hanno risposto in modo esauriente alle domande da essa poste per quanto riguarda l'ufficio doganale di Veendam e si sono impegnate a conformarsi alle raccomandazioni nel caso dell'ufficio doganale di Zaandam. Di conseguenza, in due dei tre uffici doganali non emergerebbero carenze nel settore dei cereali.

104. La Commissione osserva che le imprese selezionate per le indagini hanno

51 — V. punto 20 del rapporto dell'organo di conciliazione del 13 febbraio 1997 che recita: «[l]'organe de conciliation observe toutefois qu'il n'est pas entièrement établi que ce risque ait été majeur, compte tenu du petit nombre de contrôles faits par les services de la Commission et du faible nombre d'irrégularités observées à l'occasion de ces contrôles» (L'organo di conciliazione osserva tuttavia che non è del tutto certo che il rischio sia stato elevato, tenuto conto del limitato numero di indagini effettuate dai servizi della Commissione e delle scarse irregolarità rilevate in occasione di tali verifiche).

ottenuto nel 1992 il 57% dei prefinanziamenti concessi per il settore dei cereali e il 39,67% per il settore della carne bovina. Inoltre le indagini non avrebbero avuto ad oggetto tutti i controlli al momento dell'esportazione, bensì soltanto i controlli nell'ambito dei prefinanziamenti. Tuttavia la Commissione li avrebbe esaminati in maniera esaustiva, vale a dire non esclusivamente in relazione ai controlli fisici.

105. Nel settore della carne bovina la Commissione ha rinunciato a procedere all'indagine di un'impresa selezionata, su richiesta delle autorità olandesi. Le altre due imprese avrebbero percepito circa il 16% del prefinanziamento concesso per l'esercizio 1994 nel settore della carne bovina, mentre la terza impresa non avrebbe beneficiato di alcun importo a titolo di prefinanziamento.

106. All'inizio delle indagini la Commissione avrebbe valutato, nel caso dello HPA e del PVV, le procedure e i controlli che dovevano essere applicati in tutti gli uffici olandesi. Infine essa avrebbe esaminato gli uffici doganali selezionati — presso cui le imprese soggette a verifica depositavano le dichiarazioni di pagamento —, i relativi magazzini e le imprese. Gli uffici doganali sarebbero dislocati sull'intero territorio olandese.

107. Per quanto attiene all'ufficio doganale di Zaandam, il fatto che le autorità olandesi si siano conformate alle raccomandazioni non proverebbe che non vi erano state rilevate carenze in precedenza, bensì il contrario.

Presa di posizione

108. La rappresentatività dei sondaggi non dipende solo dal numero di uffici doganali controllati; è sufficiente che i prefinanziamenti esaminati, in base alla percentuale del loro importo o alla loro entità, risultino di livello tale da rendere possibili conclusioni rappresentative sulla situazione globale [52]. Nella sentenza pronunciata nella causa C-242/97 la Corte ha già statuito che indagini relative ad imprese ovvero ad uffici doganali che avevano ottenuto il 22,8% ovvero il 25% dei prefinanziamenti concessi nel settore della carne bovina e il 32,3% nel settore dei cereali sono sufficientemente rappresentative per consentire un'estrapolazione [53].

109. Ne consegue che almeno le verifiche nel settore dei cereali (57% dei prefinanziamenti concessi per l'esercizio 1992) sono sufficientemente rappresentative.

52 — Conclusioni 21 ottobre 1999, causa C-242/97, citate alla nota 25 (paragrafo 152).

53 — Citata alla nota 25 (punto 106).

110. Per contro nel settore della carne bovina la situazione non è così nettamente delineata. In questo settore è soltanto nota la percentuale di imprese selezionate per le indagini (39% dei prefinanziamenti concessi per l'esercizio 1992). Un'indagine delle tre imprese sarebbe pertanto sufficientemente rappresentativa. Il numero di società effettivamente controllate a seguito della rinuncia da parte della Commissione ad esaminare un'impresa selezionata non è noto per l'esercizio 1992, ma solo per il 1994, nel corso del quale le due imprese sottoposte all'indagine avevano percepito il 16% dei prefinanziamenti, mentre la terza non aveva beneficiato di alcun prefinanziamento. Tale percentuale sembra decisamente ancora sufficiente per giustificare un'estrapolazione della situazione globale.

ii) Sulla rinuncia ad esaminare un'impresa nel settore della carne bovina

111. Tuttavia, occorre chiedersi a titolo complementare se i Paesi Bassi possano far valere la limitazione dell'indagine derivante dalla rinuncia della Commissione ad esaminare un'impresa.

112. I Paesi Bassi ritengono che la Commissione avrebbe potuto tranquillamente selezionare un'altra impresa.

113. La Commissione obietta asserendo di aver semplicemente soddisfatto una richiesta delle autorità olandesi in tal senso. Essa avrebbe manifestato il proprio intento di procedere al controllo della detta impresa con molto anticipo e avrebbe già esteso a tale società anche le indagini condotte presso il PVV. Tuttavia le autorità olandesi l'avrebbero informata dell'istruttoria in corso già da tempo solo al termine delle indagini condotte presso il PVV. Pertanto non sarebbe stato più possibile selezionare un'altra impresa.

114. La rinuncia della Commissione ad esaminare la detta impresa derivava dal principio di leale cooperazione con le autorità nazionali, in particolare con il pubblico ministero [54]. In tale contesto le autorità olandesi hanno invece violato i loro obblighi di leale cooperazione con la Commissione. Non v'è alcun motivo manifesto atto a giustificare che si informi la Commissione solo all'ultimo momento di un'istruttoria in corso. Le autorità olandesi erano state informate fin dal 3 febbraio 1994 dell'intento della Commissione di procedere ad un controllo di tale impresa [55]. I Paesi Bassi sottolineano espressamente che l'indagine era stata decisa prima dell'annuncio della Commissione [56]. Un'informazione tempestiva avrebbe consentito alla Commissione di selezionare un'altra impresa prima della visita del PVV e di orientare le indagini preliminari su tale impresa. Per contro, nel caso di specie una riorganizzazione dell'in-

54 — V. ordinanza 13 luglio 1990, causa C-2/88, Zwartveld (Racc. pag. I-3365, punti 17 e seg.).

55 — V. fax del 3 febbraio 1994, pag. 2, allegato 7 del ricorso introduttivo.

56 — V. lettera del 7 marzo 1997, pag. 2 in basso, allegato 1 della replica.

dagine su un'altra impresa avrebbe presupposto una nuova visita del PVV. I Paesi Bassi non possono fondare il ricorso proposto sulle conseguenze di tale omissione, a loro imputabile [57]. Pertanto la sufficiente rappresentatività delle indagini emerge altresì già dalla selezione iniziale operata dalla Commissione.

iii) Sul rischio finanziario

115. Facendo riferimento alla valutazione dell'organo di conciliazione i Paesi Bassi sostengono che la Commissione non ha provato alcun rischio finanziario significativo per la Comunità derivante dalle carenze rilevate. Tuttavia la dimostrazione dell'esistenza di tale rischio costituirebbe una condizione sine qua non per la rettifica operata.

116. La Commissione ricorda quanto siano elevati gli importi relativi ai prefinanziamenti. Inoltre l'organo di conciliazione avrebbe unicamente ritenuto che non si fosse del tutto accertata l'esistenza di un rischio elevato. Le linee direttrici della Commissione stabiliscono che la sensibilità del regime in questione riguardo alle frodi costituisce un criterio atto a determinare l'entità del rischio eventualmente derivante dalle carenze individuate. Il prefinanziamento nel settore della carne bovina e dei cereali presenterebbe i seguenti rischi impliciti:

— stoccaggio ed esportazione di prodotti di qualità inferiore a quella indicata;

— dichiarazione di quantitativi non ancora esistenti che potrebbe dar luogo alla concessione di un credito ingiustificato a favore dell'impresa;

— conseguimento ingiustificato delle restituzioni stabilite a priori;

— mancato rispetto delle scadenze prescritte;

— conseguimento ingiustificato di vantaggi derivanti dalla regola dell'equivalenza.

Anche il Ministero della Giustizia olandese avrebbe riconosciuto tali rischi.

57 — V. sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti (Racc. pag. 1629, punto 22), e conclusioni dell'avvocato generale Sir Gordon Slynn presentate il 18 novembre 1981 nella causa 8/81, Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt (Racc. pag. 53, in special modo pag. 80).

117. La Commissione ritiene che in questo caso emerga un rischio elevato segnatamente dal fatto che

— la dogana ignorerebbe il luogo di stoccaggio delle merci prefinanziate;

— i controlli si attiverebbero in seguito ad un fax e, in caso di esito negativo, ci si limiterebbe ad indicare il peso corretto sulla dichiarazione, senza incorrere in una sanzione;

— l'esportatore sarebbe a conoscenza del controllo doganale cui verrà sottoposto;

— esportatori diversi depositerebbero i loro cereali in comune, senza tenere distinti i rispettivi quantitativi;

— non si procederebbe all'apertura di colli contenenti carne bovina, ecc.

118. La Commissione rinvia altresì alla giurisprudenza secondo cui spetta alla Commissione provare l'esistenza di carenze, mentre tocca allo Stato membro confutare le conclusioni che la Commissione ha tratto in merito ai rischi finanziari derivanti [58]. I Paesi Bassi non avrebbero dedotto argomenti al riguardo.

119. Considerate la sensibilità del regime dei prefinanziamenti riguardo alle frodi e le carenze rilevate nei controlli, è in linea di principio giustificato ritenere che sussista un rischio finanziario elevato per la Comunità. Non è ravvisabile su quali elementi si poggi l'organo di conciliazione per considerare che il numero limitato di uffici controllati e le carenze rilevate non giustifichino la detta convinzione. Come ho osservato in precedenza, gli uffici controllati sono sufficientemente rappresentativi. Di conseguenza, il primo capo del primo motivo di ricorso dev'essere respinto.

3) Sul secondo capo del primo motivo di ricorso: principi di leale cooperazione e del contraddittorio

Argomenti delle parti

120. Il governo olandese ritiene che la Commissione, non attendendo il rapporto dell'organo di conciliazione, bensì presentando già prima la sua relazione di sintesi 1993, abbia violato l'obbligo di leale cooperazione che le incombe. Essa avrebbe altresì rifiutato di instaurare un dialogo

58 — La Commissione fa riferimento alla sentenza 1° ottobre 1998, causa C-209/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-5655, punto 52), e alla sentenza nella causa C-28/94, citata alla nota 33 (punto 75).

leale con le autorità olandesi per quanto attiene alle rettifiche relative all'esercizio 1994, come ha constatato anche l'organo di conciliazione. La Commissione avrebbe soltanto esposto i miglioramenti e le controproposte delle autorità olandesi, senza ribattere o trarne conseguenze.

121. In particolare i Paesi Bassi sottolineano che non si è tenuto conto della tempestività con cui essi hanno adottato le misure richieste dalla Commissione l'11 gennaio 1994.

122. La Commissione fa riferimento ai summenzionati contatti con le autorità olandesi, nel cui ambito essa avrebbe preso in considerazione gli argomenti da esse dedotti. Essa avrebbe anche cooperato con l'organo di conciliazione. La relazione citata dai Paesi Bassi avrebbe costituito unicamente un progetto, la cui elaborazione non sarebbe contraria all'attività dell'organo di conciliazione. Anzi, quest'ultima presupporrebbe una proposta di rettifica concreta ai sensi dell'art. 2, n. 2, della decisione 94/442/CE [59]. Inoltre la Commissione avrebbe consentito a tutte le parti di pronunciarsi sul rapporto dell'organo di conciliazione. Solo in seguito e tenuto conto del detto rapporto nonché delle osservazioni degli Stati membri, il comitato del FEAOG avrebbe definitivamente deliberato sulla relazione di sintesi 1993. Per quanto attiene alle rettifiche relative all'esercizio 1994, la Commissione avrebbe poi preso nuovamente contatti con le autorità olandesi.

Presa di posizione

123. Per quanto attiene alla cooperazione con l'organo di conciliazione, occorre convenire con la Commissione quando sostiene che la decisione 94/442/CE presuppone una sua proposta di rettifica. Inoltre la detta decisione considera manifestamente l'eventualità che, al momento dell'adozione del rapporto dell'organo di conciliazione, la Commissione abbia già approvato la proposta di decisione della liquidazione dei conti in questione [60]. Ne consegue che il progetto di misure definitive è compatibile con la conciliazione, se la Commissione attende la relazione del comitato di conciliazione prima di adottare la decisione definitiva [61]. Nel caso di specie la decisione definitiva della Commissione 98/358/CE è stata adottata solo il 6 maggio 1998, quindi molto tempo dopo il rapporto conclusivo dell'organo di conciliazione. Inoltre, con l'addendum I alla relazione di sintesi 1993 del 26 febbraio 1997 [62], la Commissione ha dimostrato di aver tenuto conto nella relazione di sintesi delle constatazioni dell'organo di conciliazione, laddove ritenute convincenti.

59 — Tale disposizione della decisione, citata alla nota 12, così recita: «[l]a richiesta di conciliazione è ammissibile soltanto se, ai termini della contestata comunicazione della Commissione, la rettifica finanziaria prospettata per una data voce di bilancio riguarda un importo che
- supera 0,5 Mio di ECU, oppure [..]».

60 — L'art. 2, n. 6, della decisione 94/442/CE così recita: «[o]gni relazione [...] è comunicata:
[...]
— alla Commissione *in sede di proposta della decisione della liquidazione dei conti*» (il corsivo è mio).

61 — V. per quanto riguarda la consultazione del Parlamento prima di una decisione del Consiglio, sentenze 10 maggio 1995, causa C-417/93, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1185, punti 10 e seg.), e 5 luglio 1995, causa C-21/94, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1827, punti 17 e seg.).

62 — V. allegato XI del controricorso.

124. Per quanto riguarda il principio di leale cooperazione, esso non comporta che una parte debba adottare tutte le idee della controparte né impone l'obbligo di replicare in maniera dettagliata ed esplicita ad ogni argomento della controparte in tutte le fasi del procedimento. È invece ammissibile, proprio in fasi avanzate del procedimento, limitarsi a rispondere espressamente ai nuovi argomenti formulati.

125. Dall'ampio scambio di corrispondenza, agli atti, intercorso tra la Commissione e le autorità olandesi si evince inoltre che queste ultime sono state informate molto tempestivamente in merito alle carenze censurate del sistema di controllo. Tale corrispondenza documenta un fitto scambio di informazioni. Vero è che ciononostante la Commissione non ha riveduto la propria opinione riguardo alle irregolarità esistenti, tuttavia esso è atto a dimostrare che la Commissione ha esaminato i singoli punti. Pertanto, non si configura una violazione del principio di leale cooperazione.

126. Dal rapporto conclusivo dell'organo di conciliazione, che si riferisce nel complesso alle procedure di conciliazione con Italia, Germania, Paesi Bassi, Belgio e Francia, emerge che i Paesi Bassi hanno semplicemente ritenuto di poter opporre alle censure sollevate dalla Commissione le relazioni di controllo, secondo cui il contenuto dei colli di carne bovina viene esaminato nell'ambito dei controlli nel periodo del prefinanziamento. A prescindere dal fatto che tale argomento riguarda solo una minima parte della critica mossa dalla Commissione, è impossibile esaminarne la sostanza alla luce dei documenti prodotti. In base al rapporto dell'organo di conciliazione, nel corso della procedura di conciliazione i Paesi Bassi non hanno confutato le conclusioni principali cui è giunta la Commissione. La critica degli Stati membri interessati dalle rettifiche si limitava ad osservare che le indagini condotte dalla Commissione non erano rappresentative, che il rischio di frode era stato sopravvalutato e che i controlli richiesti dalla Commissione mancavano di fondamenti giuridici adeguati. Pertanto, l'organo di conciliazione partiva già dal presupposto che i controlli nazionali non fossero sufficienti. Inoltre riteneva le indagini svolte dalla Commissione rappresentative e considerava che le carenze riscontrate avevano avuto carattere così significativo e generale da non potersi concludere che esse costituissero semplici eccezioni alla normale prassi di controllo seguita negli Stati membri. Ne sarebbe derivato un rischio di danni a carico del FEAOG. Vero è che non sarebbe stato del tutto dimostrato che si trattasse sempre di un rischio di danni elevato, e gli Stati membri avrebbero anche annunciato misure di miglioramento. Tuttavia, il modus operandi della Commissione avrebbe una logica stringente, poiché già negli anni precedenti si erano contestate carenze della stessa natura o analoghe.

127. Ciò dimostra che i Paesi Bassi, già nel corso della procedura di conciliazione, non hanno potuto confutare le constatazioni di fatto della Commissione, nonostante ne fossero a conoscenza. Di conseguenza, la censura secondo cui la Commissione non

ha cooperato in maniera leale con le autorità olandesi è infondata.

B — *Sul secondo motivo di ricorso: violazione del principio di certezza del diritto*

1) Violazione dell'impegno preso dalla Commissione

128. Il governo olandese fa valere che nella lettera dell'11 gennaio 1994 e nella relazione di sintesi 1992 la Commissione aveva posto come termine ultimo il 1° luglio 1994 per attuare le misure da essa proposte. Solo in caso di inosservanza della detta scadenza essa avrebbe applicato ripercussioni finanziarie. La Commissione, stabilendo sanzioni per l'intero esercizio finanziario 1994 sulla base di verifiche effettuate anteriormente al 1° luglio 1994, avrebbe violato il detto impegno.

129. Al riguardo occorre rilevare che tale impegno riguardava esclusivamente i controlli fisici all'esportazione, mentre le rettifiche sono state effettuate tenuto conto di carenze dei controlli svolti nell'ambito del regime di prefinanziamento. Pertanto il detto impegno non è contrario alle rettifiche controverse.

2) Sulle circostanze attenuanti

130. Il governo olandese sostiene di aver informato più volte la Commissione riguardo a miglioramenti apportati ai controlli. Come ammesso anche dall'organo di conciliazione, tali comunicazioni costituirebbero circostanze attenuanti ai sensi del rapporto Belle, di cui la Commissione non avrebbe tenuto conto.

131. Nella causa C-242/97 la Corte ha stabilito quanto segue:

«Occorre ricordare, da un lato, che, per quanto riguarda l'importo della rettifica finanziaria, la Commissione può anche rifiutare la presa in carico da parte del FEAOG di tutte le spese sostenute, se constata che non ci sono meccanismi di controllo sufficienti.

D'altra parte, [...] il FEAOG può prendere a suo carico solo gli interventi effettuati in conformità al diritto comunitario nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. Poiché [...] lo Stato interessato è nella migliore posizione per fornire gli elementi necessari alla liquidazione dei conti del FEAOG e per verificare questi elementi, ad esso spetta dimostrare nel modo più circostanziato ed esauriente l'esattezza dei suoi dati e, eventualmente, il carattere erroneo delle valutazioni della Commissione» [63].

63 — Sentenza citata alla nota 25 (punti 122 e seg.).

132. Il governo olandese non è riuscito a dimostrare che i criteri applicati dalla Commissione fossero arbitrari e iniqui.

C — *Sul terzo motivo di ricorso: violazione del principio di parità di trattamento*

135. Il governo olandese osserva che, secondo i criteri sanciti dalla giurisprudenza, la Commissione, venendo meno agli impegni assunti e a quanto imposto dalle linee direttrici, viola al contempo il principio di parità di trattamento.

133. A tale proposito occorre rilevare, da un lato, che le linee direttrici adottate dalla Commissione prevedono di considerare circostanze attenuanti solo in caso di dubbi sull'entità della rettifica da applicare. Nel caso di specie non sussistono siffatti dubbi. Anzi, nel settore della carne bovina la Commissione non ha applicato la percentuale massima del 10%, consentita dalle linee direttrici da essa definite, bensì la percentuale inferiore pari al 5%, nonostante l'efficacia dei controlli fosse decisamente incerta.

136. Poiché si è già accertato che la Commissione non ha violato né i suoi impegni né quanto previsto dalle linee direttrici — più precisamente: gli orientamenti definiti nel rapporto Belle —, anche questo motivo di ricorso è infondato.

D — *Sul quarto motivo di ricorso: violazione dell'obbligo di motivazione*

134. Inoltre i miglioramenti annunciati dal governo olandese si riferiscono, da un lato, ai citati controlli fisici all'esportazione, che la Commissione aveva criticato già molto tempo prima delle indagini controverse. D'altro canto, i miglioramenti non sono in ogni caso intervenuti subito, come richiesto nel rapporto Belle, bensì solo con notevoli ritardi.

137. Con il presente motivo di ricorso il governo olandese contesta in particolare che né dalla decisione controversa né dai contatti con la Commissione si evince il motivo per cui gli argomenti delle autorità olandesi non sono stati presi in considerazione. L'insufficiente motivazione avrebbe impedito ai Paesi Bassi di difendersi in maniera adeguata. Essi menzionano i seguenti aspetti con riferimento ai quali la Commissione non avrebbe motivato la

mancata presa in considerazione degli argomenti dedotti dalle autorità olandesi:

— mancata presa in considerazione dei miglioramenti apportati;

— estensione delle rettifiche all'esercizio 1994, nonostante le indagini riguardassero gli esercizi 1992 e 1993;

— considerazione di presunte carenze che le autorità olandesi avrebbero contestato in maniera circostanziata;

— violazione dell'impegno preso l'11 gennaio 1994;

— elaborazione della relazione di sintesi 1993 prima dell'approvazione del rapporto dell'organo di conciliazione;

— mancata presa in considerazione del rilievo dell'organo di conciliazione secondo cui il numero limitato di controlli non sarebbe atto a concludere che sussiste un rischio di danni elevato;

— mancata presa in considerazione di circostanze attenuanti e omissioni da parte della Commissione nell'adozione di norme di attuazione del controllo sotto forma del regolamento n. 2221/95.

138. Nella sentenza nella causa C-242/97 la Corte ha recentemente dichiarato quanto segue:

«(...) Secondo la giurisprudenza consolidata, nel particolare contesto dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti, la motivazione della decisione deve essere considerata sufficiente qualora lo Stato destinatario sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione di tale decisione e conoscesse i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al FEAOG l'importo controverso (...)» [64].

139. Di conseguenza, un dialogo costante tra Commissione e Stato membro consente di concludere che quest'ultimo possiede le informazioni necessarie per difendersi contro le censure sollevate dalla Commissione. Tuttavia il presente ricorso si fonda evidentemente sull'addebito secondo cui, nonostante i numerosi contatti tra la Commis-

64 — Citata alla nota 25 (punto 95).

sione e le autorità olandesi, nel caso di specie sarebbe mancato un vero dialogo. Al contrario, la Commissione avrebbe ignorato sic et simpliciter tutti gli argomenti dedotti dai Paesi Bassi. Qualora la Commissione avesse effettivamente tenuto un simile comportamento, si configurerebbe innanzitutto una violazione del principio di leale cooperazione, ma anche una violazione dell'obbligo di motivazione.

140. Una siffatta censura sarebbe tuttavia atta a smentire la parvenza di un dialogo costante solo se i Paesi Bassi avessero specificato, per ogni singolo aspetto, in quale occasione essi hanno dedotto argomenti sui quali la Commissione non si è pronunciata presumibilmente fino all'adozione della decisione.

141. I Paesi Bassi sono venuti meno al detto obbligo di precisazione. Essi si limitano a ribadire ampiamente gli argomenti dedotti nell'ambito degli altri motivi di ricorso, sostenendo del resto di averli già formulati tutti nel corso dei contatti con la Commissione, che li avrebbe ignorati. Tale osservazione non basta a far venir meno la presunzione che le informazioni, ottenute con il dialogo costante e testimoniato dallo scambio di corrispondenza, fossero sufficienti, soprattutto perché la Commissione ha potuto confutare i detti argomenti nel procedimento giudiziario.

142. Le affermazioni dei Paesi Bassi contrastano altresì almeno in parte con il contenuto dei documenti. Infatti gli argomenti dedotti dai Paesi Bassi sono almeno in parte documentati nel rapporto dell'organo di conciliazione. Inoltre la lettera della Commissione del 28 giugno 1996 include un'osservazione sulla mancata presa in considerazione dei miglioramenti nel frattempo apportati mentre, secondo quanto sostengono i Paesi Bassi, la Commissione ha sempre ignorato tale argomento. Non sono stati prodotti documenti atti a sopportare la grave censura dei Paesi Bassi.

143. Di conseguenza, anche questo motivo di ricorso va respinto.

VI — Sulle spese

144. 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 ha chiesto la condanna del Regno dei Paesi Bassi, che è rimasto soccombente, quest'ultimo va condannato alle spese.

VII — Conclusione

145. Per i suesposti motivi propongo alla Corte di statuire nel modo seguente:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese.