SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
21 ottobre 1999 *

Nella causa C-44/97,

Repubblica federale di Germania, rappresentata dai signori E. Röder, Ministerialrat presso il Ministero federale dell'Economia, e B. Kloke, Oberregierungsrat presso il medesimo Ministero, in qualità di agenti, Postfach 13 08, D-53003 Bonn,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor K.-D. Borchardt, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del medesimo servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento parziale della decisione della Commissione 20 novembre 1996, 96/701/CE, che modifica la decisione 96/311/CE relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1992 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia», nonché per alcune

* Lingua processuale: il tedesco.

spese dell'esercizio 1993 (GU L 323, pag. 26), in quanto ha negato l'imputazione a carico del FEAOG di un importo pari a DEM 19 591 000,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori P.J.G. Kapteyn (relatore), facente funzione di presidente della Sesta Sezione, G. Hirsch e H. Ragnemalm, giudici,

avvocato generale: J. Mischo

cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 16 dicembre 1998, nel corso della quale la Repubblica federale di Germania è stata rappresentata dal signor C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor presso il Ministero federale dell'Economia, in qualità di agente, assistito dal signor G. Konopka, capo del dipartimento «carni» del Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, e la Commissione dal signor K.-D. Borchardt,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 9 marzo 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 4 febbraio 1997, la Repubblica federale di Germania ha proposto, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, primo comma, CE), un ricorso diretto all'annullamento parziale della decisione della Commissione 20 novembre 1996, 96/701/CE, che modifica la decisione 96/311/CE relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1992 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia», nonché per alcune spese dell'esercizio 1993 (GU L 323, pag. 26; in prosieguo: la «decisione impugnata»), in quanto ha negato l'imputazione a carico del FEAOG di un importo pari a DEM 19 591 000.

2 Risulta dal fascicolo che tale importo corrisponde ad una rettifica forfettaria del 2% sul complesso delle spese dichiarate per la consegna di carni bovine all'intervento nel corso dell'esercizio 1992. Tale rettifica forfettaria è stata effettuata dalla Commissione in forza delle sue «linee direttrici sulle rettifiche forfettarie in caso di inadempienze nei controlli effettuati dagli Stati membri», enunciate nella sua decisione 31 luglio 1992 [doc. Com (92) PV 1116], comunicata al comitato del FEAOG il 3 giugno 1993.

3 Tali linee direttrici prevedono rettifiche forfettarie del 2%, del 5% o del 10%, in funzione della gravità delle inadempienze. La rettifica del 2%, applicata nel caso di specie, interviene quando la carenza sia limitata a determinati elementi del sistema di controlli di minore importanza o all'esecuzione di controlli che non sono essenziali per garantire la regolarità della spesa, così da potersi concludere, in modo ragionevole, che il rischio di perdite per il FEAOG fosse minore.

4 La Commissione ha giustificato tale rettifica forfettaria indicando talune lacune del sistema tedesco di controlli, che essa avrebbe riscontrato nel corso di indagini relative ai provvedimenti di acquisto e di vendita nonché al magazzinaggio delle carni bovine d'intervento, effettuate nel 1993 e nel 1994 sia presso la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (ufficio federale per l'organizzazione dei mercati agricoli; in prosieguo: la «BALM»), in quel periodo ente d'intervento tedesco, sia presso quattro depositi frigoriferi e in base agli inventari annuali di 107 depositi frigoriferi esistenti in Germania.

5 Gli addebiti formulati dalla Commissione nei confronti del sistema tedesco di controlli sono stati oggetto di discussioni con le competenti autorità tedesche nel corso degli anni 1994 e 1995, durante i quali hanno avuto luogo ripetuti scambi di osservazioni e colloqui, uno dei quali si è tenuto in data 20 gennaio 1995 presso la sede della BALM a Francoforte. Tali colloqui sono tuttavia rimasti infruttuosi.

6 Su richiesta del governo tedesco, la questione è stata sottoposta all'organo di conciliazione istituito dalla 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). Tuttavia, dato il persistere delle divergenze tra le parti, l'organo di conciliazione si è astenuto dal dirimere la controversia e si è limitato, nella sua relazione finale del 29 marzo 1996, a constatare che non gli era dato individuare elementi atti a costituire un valido fondamento onde pervenire ad un accordo tra le parti.

7 Nella sua relazione di sintesi relativa ai risultati dei controlli per la liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia», per l'esercizio 1992 nonché per alcune spese dell'esercizio 1993 (doc. VI/6355/95 del 27 marzo 1996), come pure nell'integrazione alla detta relazione (doc. VI/5112/96 del 23 settembre 1996), la Commissione ha precisato di aver accertato la presenza di inadempienze in tutte le fasi dei controlli, vale a dire all'entrata in magazzino, durante il magazzinaggio e al momento del ritiro delle carni bovine in regime d'intervento.

8 Tali inadempienze nei controlli costituirebbero, secondo la Commissione, una violazione dell'art. 8, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), nonché degli artt. 3 e 4 del regolamento (CEE) della Commissione 14 marzo 1990, n. 618, che stabilisce le norme sulla redazione dell'inventario annuo dei prodotti agricoli in regime d' intervento pubblico (GU L 67, pag. 21).

9 Basandosi su queste disposizioni, la Commissione ha adottato la decisione impugnata.

10 A sostegno del proprio ricorso, il governo tedesco confuta preliminarmente gli addebiti della Commissione nei confronti del sistema tedesco di controlli nel loro complesso, nonché la correttezza degli accertamenti compiuti dalla Commissione. Il governo tedesco analizza poi, in ordine successivo, le censure mosse dalla Commissione nei confronti dei controlli effettuati al momento della presa in consegna, durante il magazzinaggio e all'uscita dal magazzino.

In via preliminare

11 Per contestare la legittimità della rettifica forfettaria del 2% operata dalla Commissione, il governo tedesco deduce quattro motivi.

12 In primo luogo, esso fa valere che, nel corso dei precedenti esercizi, i controlli tedeschi erano stati svolti in base al medesimo sistema, senza che la Commissione avesse posto a suo carico le spese effettuate. Questa mancata imputazione a carico del governo tedesco precluderebbe alla Commissione di far valere le stesse carenze anche con riferimento ad un esercizio successivo e costituirebbe la conferma dell'insussistenza di lacune nel sistema tedesco di controlli.

13 La Commissione riconosce che, pur avendo constatato lacune a livello del controllo dell'immagazzinamento pubblico delle carni bovine d'intervento in Germania, per quanto riguarda gli esercizi 1987 e 1988, e pur avendo trasmesso raccomandazioni a tale riguardo alle autorità tedesche, essa ha effettivamente rinunciato a porre a carico del governo tedesco somme relative a tali esercizi. Essa ritiene nondimeno che questa circostanza non le impedisse di riscontrare, in occasione di successivi esami del sistema di controlli, sia carenze già accertate e non corrette sia carenze comparse ex novo, e di tenerne conto nel procedere ad imputazioni.

14 In proposito, come ha fatto rilevare l'avvocato generale al paragrafo 21 delle sue conclusioni, il fatto che la Commissione non abbia tratto conseguenze finanziarie dalla constatazione di inadempienze, nel corso di un esercizio, non può privarla del diritto di farlo per gli esercizi successivi, soprattutto se le dette inadempienze siano continuate. Inoltre, inadempienze constatate ex novo possono, anch'esse, essere prese in considerazione al fine di stabilire l'entità della rettifica forfettaria.

15 In secondo luogo, il governo tedesco richiama a sostegno della propria tesi alcune considerazioni figuranti nelle conclusioni provvisorie dell'organo di conciliazione in data 1° marzo 1996, allegate alla sua relazione finale.

16 Al riguardo, alla luce di queste considerazioni, riportate ai paragrafi 24, 26 e 28 delle conclusioni dell'avvocato generale, si deve preliminarmente rilevare che l'organo di conciliazione non è pervenuto a conclusioni definitive, ma, dopo aver affermato che le misure tedesche non consentivano di stabilire con certezza se il sistema tedesco di controlli rispettasse o no le esigenze di efficienza scaturenti dalla necessità di evitare rischi finanziari per il FEAOG, ha esso stesso auspicato un esame approfondito dell'effettivo funzionamento di questo sistema.

17 Inoltre, anche se in alcuni casi determinati le considerazioni svolte dall'organo di conciliazione lasciano trasparire che esso riteneva che le autorità tedesche avessero fornito prova dell'esattezza delle loro affermazioni, tali considerazioni,

come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 27 delle sue conclusioni, lasciano aperta la questione se da tali casi sia lecito trarre una conclusione generale.

18 Infine, ai sensi dell'art. 1, n. 2, lett. a), della decisione 94/442, la Commissione, come essa ha giustamente sostenuto senza essere contraddetta sul punto dal governo tedesco, nell'emanare la sua decisione non deve attenersi alle conclusioni dell'organo di conciliazione.

19 Conseguentemente, le considerazioni svolte da quest'ultimo non possono considerarsi conclusive, nel caso di specie, ai fini della valutazione del sistema tedesco di controlli.

20 In terzo luogo, il governo tedesco rimprovera alla Commissione di non aver adeguatamente motivato la decisione impugnata.

21 Al riguardo, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, nel particolare contesto dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti, la motivazione della decisione dev'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 (v. sentenze 13 dicembre 1990, causa C-22/89, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-4799, punto 18, e 1° ottobre 1998, causa C-27/94, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-5581, punto 36).

22 Nella fattispecie, risulta dal fascicolo di causa che il governo tedesco è stato associato al procedimento di elaborazione della decisione impugnata. Invero, le incertezze nutrite dalla Commissione in ordine all'attendibilità del sistema tedesco di controlli sono state ripetutamente fatte presenti alle autorità tedesche, tanto oralmente quanto per iscritto, sono state tenute discussioni al riguardo ed è stato interpellato l'organo di conciliazione.

23 Per giunta, va rilevato come nella sua relazione di sintesi la Commissione abbia indicato i motivi che l'avevano indotta a rifiutare la liquidazione dell'importo controverso.

24 Ciò premesso, la motivazione della decisione impugnata deve considerarsi sufficiente.

25 In quarto luogo, il governo tedesco fa valere che la Commissione ha omesso di tener conto degli elementi di prova prodotti nel corso del periodo precedente l'esperimento del ricorso.

26 La Commissione sostiene invece di averli presi in esame, ma di averli ritenuti inidonei ad influire sulla sua convinzione. Essa precisa che i suoi accertamenti e la rettifica forfettaria del 2% si riferiscono alle carenze dei controlli nel loro insieme, ossia inadempienze riguardanti le tre fasi del controllo (la presa in consegna, il magazzinaggio e l'uscita dal magazzino) e non le lacune di ciascuna di queste tre fasi considerata separatamente.

27 Va richiamata, sul punto, la giurisprudenza costante della Corte relativa alla ripartizione dell'onere della prova nell'ambito dei ricorsi di annullamento proposti da uno Stato membro avverso una decisione della Commissione in materia di liquidazione dei conti del FEAOG.

28 Nei casi in cui la Commissione rifiuta di porre a carico del FEAOG talune spese, in quanto sono state provocate da infrazioni alla disciplina comunitaria imputabili ad uno Stato membro, spetta a quest'ultimo dimostrare che sussistono i presupposti per ottenere il finanziamento negato dalla Commissione (v. sentenze 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. 1749, punto 14, e 10 novembre 1993, causa C-48/91, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-5611, punto 16). La Commissione non è obbligata 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 delle cifre comunicate dalle amministrazioni nazionali. Questo temperamento dell'onere della prova, di cui gode la Commissione, è dovuto al fatto che è lo Stato che dispone delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti FEAOG, ed è quindi lo Stato che deve fornire la prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei propri dati nonché, eventualmente, dell'inesattezza del calcolo della Commissione (sentenza 10 novembre 1993, Paesi Bassi/Commissione, citata, punto 17). In caso di contestazione, incombe alla Commissione l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli e, una volta assolto quest'onere, spetta allo Stato membro dimostrare, se del caso, l'errore commesso dalla Commissione circa le conseguenze finanziarie da trarne (sentenze 19 febbraio 1991, causa C-281/89, Italia/Commissione, Racc. I-347, punto 19; 10 novembre 1993, Paesi Bassi/Commissione, citata, punto 18, e 18 marzo 1999, causa C-59/97, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1683, punti 54 e 55).

29 Occorre pertanto esaminare gli elementi di prova prodotti in giudizio dal governo tedesco contro gli accertamenti sui quali la Commissione ha basato la decisione impugnata.

Sui controlli al momento della presa in consegna

30 Il governo tedesco adduce cinque argomenti intesi a confutare gli addebiti formulati dalla Commissione nei confronti dei controlli operati nella fase della presa in consegna delle carni bovine d'intervento.

31 In primo luogo, nella sua relazione di sintesi, la Commissione ha obiettato al governo tedesco il frequente ricorso, in luogo degli agenti della BALM, ai dipendenti dei depositi frigoriferi, i quali sarebbero impiegati come incaricati della BALM per le operazioni di pesatura delle carni e di certificazione della relativa presa in consegna. Tale ricorso ad incaricati presenterebbe, secondo la

Commissione, un rischio per la corretta esecuzione dei controlli nella fase della presa in consegna e farebbe dubitare dell'attendibilità dei verbali redatti da questi incaricati. Tale prassi rivelerebbe una carenza del sistema tedesco, in quanto, una volta che la carne è stata congelata, imballata e depositata nelle celle frigorifere, sarebbe impossibile qualsiasi correzione successiva delle omissioni o irregolarità dei controlli eventualmente accertate.

32 Il governo tedesco ritiene che il sistema tedesco di controlli al momento della presa in consegna non contenga alcuna lacuna al riguardo e fa valere che la Commissione non ha tenuto conto, nel formulare le sue critiche, del fatto che il detto sistema consta di due fasi. Nella prima, verrebbero effettuati controlli nel mattatoio esclusivamente ad opera di agenti della BALM; nella seconda, verrebbero effettuati controlli nel deposito frigorifero vuoi da agenti della BALM vuoi, tenuto conto della mancanza di personale, da collaboratori del deposito frigorifero. Il governo tedesco puntualizza tuttavia che, in questa seconda ipotesi, i controlli effettuati da incaricati della BALM sono stati verificati ex post in base a verifiche documentali ed ispezioni materiali delle carni prese in consegna, effettuate da agenti della BALM. Di conseguenza, costituendo tale sistema di controlli un tutto indiscindibile, esso andrebbe esaminato nella sua interezza, e non giudicato in base ad un'isolata valutazione effettuata sulla sua seconda fase.

33 A tale riguardo, occorre ricordare che, in forza dell'art. 14 del regolamento (CEE) della Commissione 29 marzo 1989, n. 859, recante modalità d'applicazione delle misure d'intervento nel settore delle carni (GU L 91, pag. 5), in vigore all'epoca dei fatti, «la presa in consegna dei prodotti da parte dell'organismo d'intervento avviene il giorno dell'entrata dei prodotti nel centro d'intervento». È quindi questo giorno, e più esattamente la data della consegna delle carni al deposito frigorifero, ad essere determinante per la valutazione della regolarità dei controlli al momento della presa in consegna.

34 Conseguentemente, come ha giustamente osservato la Commissione, l'eventuale omissione dei controlli o la loro irregolare esecuzione nella fase della presa in consegna non possono essere sanate successivamente con verifiche documentali o materiali, nemmeno se tali verifiche siano effettuate da agenti della BALM.

35 Invero, i controlli documentali e materiali richiamati dal governo tedesco, realizzati ex post da agenti della BALM, pur presentando una certa utilità, non sono in nessun caso idonei a sanare eventuali carenze nei controlli effettuati al momento della presa in consegna. Come ha rilevato l'avvocato generale ai paragrafi 77-79 delle sue conclusioni, quando l'ispettore della BALM non è presente al momento della presa in consegna, egli controllerà le carni o quando si trovano nella cella di congelamento (Schockgefrierraum), o quando sono già immagazzinate. Orbene, in entrambe le ipotesi, ispezioni approfondite sullo stato delle carni non possono essere adeguatamente compiute in un momento in cui la carne è in corso di congelamento oppure già congelata, imballata e posta su paletta nel deposito.

36 In secondo luogo, nella sua relazione di sintesi, la Commissione ha sottolineato come il ricorso ad incaricati determini inevitabilmente un rischio di conflitto di interessi fra il mattatoio che vende all'intervento e il deposito frigorifero designato per immagazzinare le merci, ogniqualvolta questi due stabilimenti appartengono al medesimo gruppo di imprese (imprese collegate). Tale rischio si concretizzerebbe segnatamente, nel caso delle imprese collegate, con la possibilità di introdurre nel sistema di pagamento falsi processi verbali; sarebbe quindi indispensabile che il governo tedesco adotti provvedimenti efficaci per evitare che tale conflitto di interessi danneggi la qualità dei controlli. Orbene, prosegue la Commissione, le istruzioni della BALM non contengono alcun accenno al particolare problema delle imprese collegate.

37 Per quanto riguarda i provvedimenti necessari per fronteggiare il rischio di conflitto di interessi, il governo tedesco fa valere che, sin dal momento in cui nell'ambito delle operazioni d'intervento il mattatoio che procede alle vendite si trovava collegato ad un deposito frigorifero, la BALM ha evitato, nei limiti del possibile, che le carni acquistate fossero immagazzinate in tale deposito. Nei rari casi in cui, per motivi organizzativi, non era possibile attenersi a questo criterio, i controlli sulla presa in consegna nel deposito frigorifero collegato al mattatoio sono stati effettuati esclusivamente da agenti della BALM. Il governo tedesco precisa che la BALM aveva imposto il rispetto di questi principi trasmettendo istruzioni orali alle sue agenzie regionali.

38 In ordine all'introduzione di falsi processi verbali nel sistema di pagamento, il governo tedesco ribatte che essa è possibile solo in caso di collusione tra tutte le persone e gli uffici responsabili della presa in consegna delle carni bovine d'intervento e del controllo amministrativo (mattatoio, ispettore della BALM/ persona incaricata dalla BALM, pesatore giurato, deposito frigorifero, agenzie regionale e centrale della BALM). Sennonché, osserva il governo tedesco, di fronte ad una concertazione fraudolenta di così ampie dimensioni tra tutte le persone e gli uffici interessati, nessun sistema sarebbe capace di apprestare una protezione sufficiente.

39 La Commissione ricorda come, in risposta alla sua lettera del 13 aprile 1994, nella quale si menzionava il rischio di introduzione di processi verbali falsi, il governo tedesco abbia affermato, con lettera 6 luglio 1994, che «al fine di garantire la concordanza dei verbali di presa in consegna tra l'ufficio centrale del BALM e la BALM, le sue agenzie regionali e il deposito frigorifero (...) verrà introdotto, parallelamente al procedimento attuale di controllo — come proposto dal FEAOG — un procedimento interno di controllo e correzione». Con questa dichiarazione, il governo tedesco avrebbe riconosciuto che il procedimento fino ad allora espletato non era idoneo a porre il sistema di pagamento completamente al riparo dal rischio di introduzione di processi verbali falsi.

40 Con riguardo ai provvedimenti intesi ad escludere, in tale fase, il rischio di conflitto di interessi connesso all'intervento degli incaricati della BALM, va ricordato che la regolarità dei controlli al momento della presa in consegna riveste maggiore importanza nel caso in cui il deposito frigorifero sia collegato al mattatoio e impone misure specifiche intese a garantire la realtà e l'efficacia di questi controlli.

41 Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 85 delle sue conclusioni, nell'impartire le sue istruzioni orali, la BALM ha riconosciuto tale importanza, ma non ha garantito ad esse il peso che avrebbero avuto se fossero state impartite per iscritto. Si deve pertanto ritenere che il carattere orale delle istruzioni della BALM non sia idoneo a garantire a queste ultime una completa efficacia e costituisca di conseguenza una lacuna del sistema tedesco di controlli.

42 In ordine al rischio d'introduzione di processi verbali falsi, in caso di imprese collegate, si deve prendere atto che tale rischio non è escluso. Invero, emerge dalle affermazioni delle autorità tedesche contenute nella loro lettera in data 6 luglio 1994 che esse hanno riconosciuto la realtà di tale rischio, annunciando che avrebbero istituito un procedimento inteso a garantire che le copie dei verbali di presa in consegna in possesso dell'ufficio centrale della BALM, delle sue agenzie regionali e del deposito frigorifero coincidessero perfettamente.

43 In terzo luogo, la Commissione afferma, nella sua relazione di sintesi, che dall'esame dei verbali di controllo a sua disposizione risulta che, quando i controlli sono effettuati da agenti della BALM, nei loro verbali figurano talvolta osservazioni negative che portano al rifiuto della presa in consegna, mentre, quando i controlli sono compiuti dai dipendenti dei depositi frigoriferi, in veste di incaricati della BALM, i verbali redatti da questi ultimi non contengono simili osservazioni. Tale constatazione troverebbe conferma, secondo la Commissione, nei controlli successivi espletati dagli agenti della BALM e verbalizzati nelle «relazioni sul controllo nell'impresa di destinazione».

44 In merito a queste ultime relazioni, il governo tedesco sostiene che nel sistema tedesco soltanto il «processo verbale relativo alla valutazione qualitativa e alla presa in consegna delle carni bovine» fa fede; la «relazione sul controllo nell'impresa di destinazione» costituirebbe solo un documento interno della BALM. Inoltre, secondo il governo tedesco, nel formulario del «processo verbale relativo alla valutazione qualitativa e alla presa in consegna delle carni bovine» non figurava in origine alcuna rubrica appropriata, che consentisse agli agenti o agli incaricati della BALM di annotare le particolarità o i difetti riscontrati all'atto della presa in consegna. Tuttavia, la BALM avrebbe successivamente, su suggerimento del FEAOG, modificato tale formulario in modo da includervi una rubrica che consentisse di annotare le particolarità o i difetti riscontrati.

45 Con riferimento alle «relazioni sul controllo nell'impresa di destinazione», la Commissione osserva che sono stati gli stessi uffici tedeschi a produrre questa categoria di relazioni per dimostrare il regolare funzionamento del sistema tedesco di controlli, in seguito alla constatazione da parte della Commissione di irregolarità nei processi verbali di presa in consegna. In ordine alla mancanza, in

quel periodo, di specifiche rubriche nel «processo verbale relativo alla valutazione qualitativa e alla presa in consegna delle carni bovine», la Commissione ritiene che tale omissione costituisca un'ulteriore lacuna del sistema tedesco.

46 Sul punto, non è in contestazione, come confermano le «relazioni sul controllo nell'impresa di destinazione», redatte ex post dagli agenti della BALM, che i controlli effettuati all'atto della presa in consegna da parte degli incaricati di quest'ultima fossero carenti.

47 Con riferimento all'argomento del governo tedesco secondo il quale queste relazioni costituirebbero solo un documento interno della BALM, poiché solo il processo verbale redatto all'atto della presa in consegna farebbe fede, esso dev'essere respinto. Infatti, come correttamente sostenuto dalla Commissione, sono gli stessi uffici tedeschi ad aver esibito questi documenti per dimostrare il regolare funzionamento del loro sistema di controlli. Ne consegue che, se questi documenti confermano le constatazioni effettuate dalla Commissione, a quest'ultima non può precludersi la facoltà di avvalersene.

48 In ordine alla mancanza di una specifica rubrica nel processo verbale relativo alla «valutazione qualitativa e alla presa in consegna delle carni bovine», che consentisse di verbalizzare particolarità o difetti, si deve constatare, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 81 delle sue conclusioni, che, se è dimostrato che i controlli principali sono quelli effettuati nel corso della presa in consegna della carne, l'assenza, nel verbale utilizzato nel 1992 per i controlli della presa in consegna, di una voce adeguata per annotare eventuali particolarità emerse nel corso della verifica della presa in consegna, o difetti secondari rilevati sulla carne da prendere in consegna, costituisce una lacuna supplementare del sistema tedesco di quel periodo. Ciò varrebbe tanto più ove tale documento fosse effettivamente il solo facente fede, come afferma il governo tedesco. Quest'ultimo ha, del resto, riconosciuto tale lacuna dichiarando di avervi posto rimedio inserendo, per gli esercizi successivi, una tale voce.

49 In quarto luogo, nella sua relazione di sintesi la Commissione ha preso in considerazione ulteriori indizi che le consentivano di dubitare dell'attendibilità del sistema tedesco. Essa rileva l'esistenza, in tre casi, di irregolarità riconducibili a manipolazioni fraudolente, le quali dimostrerebbero il sussistere di carenze del sistema tedesco, e aggiunge che i suoi dubbi sono confermati dalle statistiche disponibili sui controlli, dalle quali emergerebbero considerevoli differenze tra le agenzie regionali della BALM in ordine al numero di controlli effettuati da queste ultime. La Commissione puntualizza che in alcune regioni, il cui volume di consegne nazionali sarebbe meno rilevante, è stato riscontrato un tasso di controlli elevato, mentre regioni come quelle di Mülheim, Mannheim e Monaco di Baviera, il cui volume di consegne nazionali è assai rilevante, sono caratterizzate da un tasso di controlli relativamente ridotto.

50 Il governo tedesco sostiene che i tre casi di irregolarità accertati non possono rimettere in discussione la sicurezza e la regolarità del sistema di controlli nel suo complesso, tanto più che essi sono stati individuati grazie alle verifiche effettuate dalle autorità tedesche. Quanto alle divergenze regionali risultanti dalle statistiche relative ai controlli, il governo tedesco osserva che, per l'esercizio finanziario 1992, il 52% circa dei controlli effettuati nei depositi frigoriferi, ossia oltre la metà, sono stati compiuti da un ispettore della BALM, mentre tutti gli altri controlli sono stati compiuti da incaricati della BALM, in modo da assicurare un controllo del 100% delle prese in consegna.

51 Al riguardo, si deve rilevare che, sebbene i tre casi di irregolarità accertati, riconducibili a frodi, non consentano, presi isolatamente, di rimettere in discussione la sicurezza e la regolarità del sistema tedesco di controlli nel suo complesso, come ha giustamente fatto valere il governo tedesco, da essi emerge nondimeno che questo sistema, per via del ricorso a incaricati, resta pur sempre fragile. Infatti, la semplice presenza degli agenti della BALM al momento della consegna delle merci al deposito frigorifero sarebbe idonea a rendere più difficili le frodi.

52 Questa valutazione è corroborata dalla constatazione che alcune agenzie regionali della BALM, le quali ammettono all'intervento ingenti quantitativi di carni bovina, sono altresì quelle nelle quali è stato effettuato un numero ridotto di

controlli. Infatti, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 83 delle sue conclusioni, sebbene in totale la percentuale di controlli effettuati direttamente dagli agenti della BALM sia del 52%, è tuttavia lecito ritenere che l'esiguo tasso di controlli ufficiali e indipendenti delle agenzie di Mülheim, Mannheim e soprattutto di Monaco di Baviera abbia facilitato le azioni fraudolente da parte di persone prive di scrupoli.

53 In quinto luogo, secondo il governo tedesco, la Commissione contesta il sistema di magazzinaggio praticato in Germania basandosi — certo non espressamente, ma nella sostanza — sull'art. 17, n. 4, del regolamento (CEE) della Commissione 1° settembre 1993, n. 2456, recante modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 805/68 del Consiglio, riguardo alle misure generali e alle misure speciali d'intervento nel settore delle carni bovine (GU L 225, pag. 4), il quale consentirebbe l'effettuazione delle operazioni di presa in consegna da parte di un incaricato dell'ente d'intervento, purché sia totalmente indipendente dall'aggiudicatario. Il governo tedesco contesta alla Commissione l'applicazione retroattiva all'esercizio finanziario 1992 di questa prescrizione introdotta dall'art. 17, n. 4, del regolamento n. 2456/93, sebbene questo regolamento non fosse ancora entrato in vigore all'epoca dei fatti e l'art. 8 del regolamento n. 729/70, a sua volta, non la contenesse.

54 Secondo la Commissione, questa censura è ingiustificata poiché le critiche formulate nei confronti del sistema tedesco di controlli per l'esercizio 1992 non sono fondate né in fatto né in diritto sulla disciplina introdotta dal regolamento n. 2456/93, bensì sul rilievo che, contrariamente alle prescrizioni dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, il governo tedesco non ha adottato i provvedimenti necessari per garantire l'effettività e la regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG e per prevenire e reprimere le irregolarità.

55 Al riguardo, occorre rilevare che, sebbene l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 non contenesse disposizioni altrettanto precise di quelle dell'art. 17, n. 4, del regolamento n. 2456/93, ciò non toglie che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, questa disposizione, che, nel settore agricolo, costituisce espressione degli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), stabilisce i principi in base ai quali la Comunità e gli Stati membri devono provvedere all'attuazione delle decisioni comunitarie d'inter-

vento agricolo finanziate dal FEAOG nonché alla lotta contro le frodi e le irregolarità connesse a tali operazioni (v. sentenza 6 maggio 1982, cause riunite 146/81, 192/81 e 193/81, BayWa e a., Racc. pag. 1503, punto 13). Essa impone agli Stati membri l'obbligo generale di prendere le misure necessarie per assicurarsi dell'effettività e della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG, sebbene la normativa comunitaria in materia non imponga esplicitamente di istituire questa o quella misura di controllo (v. sentenze 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione, Racc. pag. I-2321, punti 16 e 17, e 1° ottobre 1998, causa C-209/96, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-5655, punto 43).

56 Poiché tale obbligo del governo tedesco era imposto già dalla normativa vigente all'epoca dei fatti, alla Commissione non può rimproverarsi di aver compiuto un'applicazione retroattiva del regolamento n. 2456/93.

Sui controlli durante il magazzinaggio

57 Per quanto riguarda i controlli durante il magazzinaggio, il governo tedesco contesta l'esattezza degli accertamenti della Commissione relativi, rispettivamente, all'iscrizione nell'inventario, al controllo degli inventari e all'assenza di istruzioni nazionali esplicite circa l'esecuzione di questi controlli.

58 In primo luogo, la Commissione ha accertato, nella sua relazione di sintesi, che negli inventari non vi erano mai differenze tra il peso registrato e il peso verificato. Tale coincidenza autorizzerebbe a concludere, secondo la Commissione, che gli ispettori non procedevano ai controlli delle giacenze conformemente all'art. 3 del regolamento n. 618/90, che prescrive una verifica della presenza materiale della merce, ma trascrivevano direttamente le indicazioni sulle quantità e sui pesi della contabilità di giacenza del deposito frigorifero. Tale accertamento troverebbe inoltre conferma in dichiarazioni rese da dipendenti dei depositi frigoriferi, interrogati dalla Commissione nel corso dei sopralluoghi.

59 Il governo tedesco ritiene che l'art. 3 del regolamento n. 618/90 non imponga la verifica del peso delle carni al momento dell'inventario e argomenta che spetta alla Commissione dimostrare le affermazioni rese dai dipendenti dei depositi frigoriferi. Da parte sua, il governo tedesco produce, quale prova contraria, la testimonianza di alcuni agenti della BALM.

60 La Commissione produce una lettera del governo tedesco in data 6 luglio 1994, dalla quale risulterebbe che questo governo, da un lato, ha riconosciuto che gli ispettori della BALM non erano sempre presenti al momento della redazione dell'inventario e, dall'altro, ha espresso la propria intenzione di controllare in modo più rigoroso in futuro l'osservanza delle disposizioni del regolamento n. 618/90 da parte dei titolari di magazzino.

61 Sul punto, si deve rilevare che l'art. 3 del regolamento n. 618/90, pur non imponendo la pesatura delle carni, come ha correttamente sostenuto il governo tedesco, nondimeno prescrive la verifica effettiva della presenza materiale della merce.

62 Quale prova dell'inosservanza di tale prescrizione, la Commissione richiama le dichiarazioni rese dai dipendenti dei depositi frigoriferi, mentre il governo tedesco, assertore della tesi contraria, produce la testimonianza degli agenti della BALM.

63 Nel valutare tale produzione probatoria, si deve prendere atto, com'è stato osservato dall'avvocato generale al paragrafo 122 delle sue conclusioni, che gli agenti della BALM possono fornire prova delle loro affermazioni unicamente nei casi in cui erano effettivamente presenti durante la redazione dell'inventario.

64 Sennonché emerge dalle dichiarazioni del governo tedesco che gli agenti della BALM non erano sempre presenti in tale occasione. Ne segue che gli accertamenti

della Commissione, basati sulle testimonianze richiamate, secondo le quali in alcuni casi i titolari di magazzino si sono limitati a trascrivere negli inventari i dati della contabilità di giacenza, non possono considerarsi contraddetti dalla testimonianza resa dagli agenti della BALM.

65 Deve aggiungersi che questi accertamenti trovano conferma nella dichiarazione contenuta nella lettera 6 luglio 1994, con la quale il governo tedesco, consapevole dell'esistenza di irregolarità, si è impegnato per l'avvenire a seguire più da vicino la redazione degli inventari nel rispetto del regolamento n. 618/90.

66 In secondo luogo, per quanto attiene al controllo degli inventari, nella sua relazione di sintesi la Commissione ha contestato al governo tedesco la circostanza che i processi verbali di inventario annuale non facciano menzione dell'osservanza dell'art. 4 del regolamento n. 618/90, il quale prescrive l'obbligo di procedere ad un'ispezione materiale del 5% del quantitativo immagazzinato, secondo i metodi precisati nell'allegato III dello stesso regolamento. A parere della Commissione, dovrebbe infatti risultare da questi processi verbali che il procedimento e le operazioni, compresa l'indicazione del peso, prescritti dall'allegato III del regolamento n. 618/90 sono stati rigorosamente espletati. Orbene, nei processi verbali di inventario annuale, compresi gli stati delle giacenze ad essi acclusi, tali informazioni non risulterebbero.

67 Il governo tedesco confuta gli accertamenti della Commissione sostenendo che partite corrispondenti ad almeno il 5% del quantitativo totale immagazzinato sono state selezionate e verificate in loco. Inoltre, nell'ambito della verifica supplementare prescritta dall'allegato III del regolamento n. 681/90, riguardante il 20% del quantitativo già controllato pari al 5%, una verifica del peso sarebbe stata effettuata dagli agenti della BALM.

68 Secondo la Commissione, le indicazioni di peso figuranti nel corrispondente riquadro dei processi verbali degli inventari si limitano ad indicare in quale partita o in quale categoria merceologica il 20% del quantitativo già controllato

pari al 5%, ossia l'1% dell'intera giacenza, è stato selezionato per il controllo del peso, senza tuttavia consentire, in particolare, la determinazione del quantitativo esatto che ha costituito oggetto di ispezioni materiali.

69 Al riguardo, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 125 delle sue conclusioni, quando in relazione all'utilizzo di risorse della Comunità il diritto comunitario prescrive controlli concreti, come nel caso di specie l'ispezione materiale del 5% delle carni bovine immagazzinate, le autorità nazionali competenti debbono fare in modo che sia possibile verificare nell'ambito della liquidazione dei conti, in base a documenti o indicazioni adeguati, se tale obbligo sia stato osservato. Si deve pertanto constatare che, allorché in un sistema di controllo tali documenti o indicazioni non risultano, la loro assenza configura una carenza di tale sistema.

70 D'altra parte, come ha rilevato l'avvocato generale nello stesso paragrafo delle sue conclusioni, tale carenza è stata riconosciuta dal governo tedesco nella lettera del Ministero federale per l'Alimentazione, l'Agricoltura e le Foreste del 6 ottobre 1995, prodotta dallo stesso governo tedesco, nella quale quest'ultimo ha annunciato che in futuro «i controlli da effettuare nel corso del magazzinaggio saranno, secondo [le] proposte [della Commissione], completamente documentati».

71 In terzo luogo, la Commissione ha addebitato al governo tedesco di aver omesso di impartire istruzioni nazionali esplicite a cui gli ispettori devono attenersi nel corso dei controlli materiali del 5% della carne immagazzinata, limitandosi invece a far riferimento all'allegato III del regolamento n. 618/90. Secondo la Commissione, tale riferimento non è sufficiente per garantire la corretta esecuzione dell'ispezione materiale, né per provarla all'occorrenza.

72 Il governo tedesco ribatte che il riferimento all'allegato III del regolamento n. 618/90, compiuto nelle istruzioni di servizio, è sufficiente per via del suo carattere esauriente e comprensibile.

73 Al riguardo va rilevato che, pur essendo vero che il procedimento da espletare risulta chiaramente dall'allegato III del regolamento n. 618/90, che si trovava accluso alle istruzioni di servizio ed era comprensibile agli ispettori, le autorità tedesche non sono tuttavia in grado di comprovare la corretta esecuzione delle operazioni prescritte dal detto allegato in quanto, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 126 delle sue conclusioni, esse avrebbero dovuto includere a tal fine, nelle loro istruzioni di servizio, l'obbligo per gli ispettori di redigere relazioni dettagliate atte a consentire di verificare la corretta esecuzione dei controlli materiali sul 5% della carne immagazzinata.

74 In assenza di tali istruzioni, si deve pertanto riconoscere che il sistema tedesco di controlli comporta una carenza sotto tale profilo.

Sui controlli al momento del ritiro

75 Nella sua relazione di sintesi, la Commissione ha addebitato al governo tedesco di aver affidato i controlli al momento del ritiro, analogamente a quanto avveniva per i controlli al momento della presa in consegna, anziché agli agenti della BALM, ad incaricati di quest'ultima che erano dipendenti dei depositi frigoriferi. Tale ricorso agli incaricati rende possibili, secondo la Commissione, manipolazioni e abusi nel corso delle operazioni di ritiro, che diverrebbero ancor più facili nel caso dei depositi frigoriferi facenti capo allo stesso gruppo di imprese dell'acquirente (imprese collegate). Secondo la Commissione, il governo tedesco avrebbe dovuto quanto meno emettere istruzioni scritte intese a garantire che questi controlli fossero effettuati in presenza degli agenti della BALM.

76 Il governo tedesco ritiene che i controlli al momento del ritiro siano stati correttamente eseguiti, facendo rilevare che, nei casi in cui il ritiro avveniva tra imprese tra loro collegate, le verifiche sono state effettuate esclusivamente dagli agenti della BALM.

77 Va rilevato, al riguardo, che, sebbene la normativa in vigore nel 1992 non prescrivesse la presenza di agenti degli enti di intervento al momento del ritiro delle carni, ciò non toglie che, in caso di imprese collegate, i controlli effettuati dagli agenti della BALM, o quanto meno in loro presenza, costituissero una garanzia per evitare eventuali rischi di manipolazioni o abusi.

78 Comunque sia, tenuto conto, da un lato, delle affermazioni categoriche del governo tedesco e, dall'altro, dell'assenza di una verifica esauriente compiuta dalla Commissione su tutte le imprese collegate, si deve concludere che la Commissione non ha fornito la prova che gli agenti della BALM fossero assenti al momento della consegna delle merci ad imprese collegate alla società titolare del deposito.

79 Si deve cionondimeno rilevare, analogamente a quanto si è constatato nell'ambito dell'esame del sistema tedesco di controlli relativo alla presa in consegna, come le autorità tedesche non abbiano nemmeno in questo caso accluso, per l'ipotesi di imprese collegate, istruzioni scritte intese a prescrivere la presenza degli agenti della BALM durante il ritiro delle carni. Ne consegue che questa assenza di istruzioni scritte costituisce una carenza del sistema tedesco di controlli.

80 Nella sua relazione di sintesi, la Commissione ha inoltre contestato al governo tedesco di non aver vigilato affinché le carni bovine fossero correttamente pesate e contabilizzate al momento del ritiro. In particolare, essa richiama alcuni casi in cui il ritiro è stato effettuato sotto il controllo di incaricati della BALM e nei quali il peso della merce consegnata era identico a quello della merce presa in consegna. Secondo la Commissione, poiché le carni devono essere pesate al momento della presa in consegna e solo in seguito imballate, mentre al momento del ritiro sono pesate insieme all'imballaggio (peso lordo), è poco probabile che la perdita di peso generalmente subita dalle carni immagazzinate venga esattamente compensata dal peso dell'imballaggio. Per tale motivo, la Commissione dubita che le carni immagazzinate siano state sempre pesate.

81 Da un lato, la Commissione ricorda in proposito come l'art. 2 del regolamento (CEE) della Commissione 22 gennaio 1991, n. 147, che definisce e fissa i limiti di tolleranza per le perdite quantitative di prodotti agricoli giacenti all'intervento pubblico (GU L 17, pag. 9), abbia fissato per la carne bovina a 0,6 la percentuale di perdite normali tollerate nel corso del magazzinaggio.

82 D'altro lato, secondo la Commissione, nei casi di perdite di carni bovine non identificate che superano il limite di tolleranza dello 0,6% fissato dal regolamento n. 147/91, gli Stati membri devono contabilizzare a credito del FEAOG un importo notevolmente superiore al valore venale dei quantitativi perduti, a norma del regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1990, n. 3492, che determina gli elementi da prendere in considerazione nei conti annuali per il finanziamento, da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «garanzia», delle misure di intervento di magazzinaggio pubblico (GU L 337, pag. 3), e del regolamento (CEE) della Commissione 12 dicembre 1990, n. 3597, relativo alle norme contabili per misure d'intervento implicanti l'acquisto, il magazzinaggio e la vendita di prodotti agricoli da parte degli organismi d'intervento (GU L 350, pag. 43).

83 La Commissione ritiene che quantità notevoli di carni fossero state ritirate senza che il governo tedesco avesse ottemperato agli obblighi prescrittigli dall'art. 8 del regolamento n. 729/70, il quale impone di garantire l'effettività e la regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG, e che, di conseguenza, esistessero carenze nei controlli al momento del ritiro delle carni le cui conseguenze finanziarie erano imputabili al governo tedesco.

84 Quest'ultimo adduce tre ordini di argomenti a difesa del proprio sistema di controlli.

85 In primo luogo, gli acquirenti stessi sorveglierebbero la correttezza della consegna, in quantità e qualità, delle carni aggiudicate e pagate, poiché le condizioni di vendita della BALM escluderebbero qualsiasi reclamo successivo. Le manipolazioni nell'ambito delle operazioni di ritiro verrebbero quindi segnalate.

86 In secondo luogo, dai controlli successivi effettuati dagli agenti della BALM emergerebbe la conferma della corretta effettuazione delle operazioni di ritiro.

87 In terzo luogo, i casi concreti di anomalie riscontrati dalla Commissione, nei quali il peso al momento del ritiro corrispondeva al peso al momento del magazzinaggio, non proverrebbero né da manipolazioni né da una mancata pesatura, bensì da un errore che avrebbe fatto sì che due categorie differenti di carni sarebbero state contabilizzate insieme, mentre avrebbero dovuto esserlo separatamente.

88 Gli argomenti del governo tedesco vanno disattesi. Anzitutto, la mera affermazione che gli acquirenti non avrebbero inoltrato alcun reclamo non può valutarsi alla stregua di prova della regolarità dei controlli effettuati al momento del ritiro, posto che, come spiega lo stesso governo tedesco, le condizioni di vendita della BALM escludono qualsiasi reclamo successivo alla consegna. Inoltre, i controlli documentali effettuati ex post da agenti della BALM non sono idonei a sanare le eventuali irregolarità commesse nell'ambito del ritiro delle carni. Infine, l'errore addotto dal governo tedesco conferma la mancanza di attendibilità del sistema tedesco di controlli.

89 Ne consegue che i dubbi espressi dalla Commissione, secondo cui le carni non sono state sempre pesate al momento del ritiro, si configurano come gravi e al tempo stesso ragionevoli.

90 Emerge dall'esame del complesso degli elementi addotti dal governo tedesco che quest'ultimo non ha dimostrato che il suo sistema di controlli sia esente da carenze idonee a provocare rischi di perdite minori per il FEAOG, né è riuscito a dimostrare che gli accertamenti compiuti dalla Commissione siano inesatti.

91 Pertanto, alla luce del complesso delle considerazioni che precedono, il ricorso del governo tedesco dev'essere respinto.

Sulle spese

92 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda e la Repubblica federale di Germania è rimasta soccombente, quest'ultima va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Repubblica federale di Germania è condannata alle spese.**

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 ottobre 1999.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

J.C. Moitinho de Almeida