CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 17 settembre 1998 *

A — Introduzione

1. Nella presente causa il Regno dei Paesi Bassi impugna una riduzione dei rimborsi del FEAOG dell'importo di oltre 82 milioni di fiorini olandesi nell'ambito della decisione relativa alla liquidazione dei conti per l'esercizio finanziario 1990 [1]. La Commissione, convenuta, giustifica la riduzione col fatto che gli enti d'intervento olandesi — a causa di controlli insufficienti — hanno acquistato burro prodotto con crema di latte dolce sulla base di un procedimento non autorizzato per l'intervento.

2. Fino al 1987 le norme comunitarie prevedevano che gli enti d'intervento acquistassero esclusivamente burro che — oltre a soddisfare altri requisiti relativi al tenore di acqua e di materie grasse butirriche — fosse prodotto a base di crema acida [2]. Il burro prodotto a base di crema dolce era ammesso solo se aveva un tenore massimo, in peso, di sale del 2% [3]. Quindi il burro non salato era ammesso all'intervento solo quando era prodotto a base di crema acida.

3. Nei Paesi Bassi alla fine degli anni '70 è stato scoperto un nuovo procedimento, il cosiddetto procedimento NIZO [4], grazie al quale si può produrre burro anche a partire dalla crema dolce. Poiché la sostanza acidificante viene aggiunta solo in una fase successiva di tale procedimento, il latticello che ne deriva è dolce.

4. In occasione dell'introduzione e dell'autorizzazione del nuovo procedimento nei Paesi Bassi, le autorità locali informavano la Commissione che poteva diventare problematico in futuro controllare se il burro offerto agli enti d'intervento fosse prodotto a base di crema dolce o acida. Risulta infatti incontestabile che non è più possibile stabilire se il prodotto finito sia stato preparato con crema dolce o acida.

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Decisione della Commissione 25 novembre 1993, 93/659/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1990 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia (GU L 301, pag. 13).

2 — V. art. 1, n. 3, lett. a), punto aa), del regolamento (CEE) del Consiglio 15 luglio 1968, n. 985, che stabilisce le norme generali che disciplinano le misure d'intervento sul mercato del burro e della crema di latte (GU L 169, pag. 1), nella versione del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2714, che modifica il regolamento (CEE) n. 985/68 che stabilisce le norme generali che disciplinano le misure d'intervento sul mercato del burro e della crema di latte (GU L 291, pag. 15) e l'art. 3, lett. a), del regolamento (CEE) della Commissione 14 aprile 1969, n. 685, relativo alle modalità di applicazione degli interventi sul mercato del burro e della crema di latte, GU L 90, pag. 12.

3 — Art. 1, n. 3, lett. a), punto bb), del regolamento n. 985/68, nella versione del regolamento n. 2714/72.

4 — NIZO: Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek.

5. Il controllo dell'intervento nei Paesi Bassi è ripartito fra tre organizzazioni. Il VIB [5] è l'organismo d'intervento competente ai sensi della normativa comunitaria. Esso è responsabile dell'acquisto e stoccaggio del burro ed effettua anche i relativi controlli, che consistono in particolare nel verificare se l'imballaggio del burro rechi le menzioni specificamente previste per l'intervento. Il VIB ha trasferito una parte del controllo al COZ [6], un organismo di controllo di diritto privato. Quest'ultimo ha il compito di eseguire i controlli, anche in loco. Infine l'AID [7] è l'organismo ministeriale competente in generale per i controlli. Ha l'incarico di verificare che il COZ svolga scrupolosamente il suo compito. L'AID verifica inoltre l'autorizzazione concessa alle singole latterie per le misure di intervento.

6. Nel 1987, a seguito di un controllo condotto dall'AID, il VIB respingeva oltre 25 000 tonnellate di burro offerto all'intervento. Secondo le indicazioni del governo olandese, questo burro era stato prodotto in parte a base di crema dolce e in parte applicando il procedimento NIZO, vietato nei Paesi Bassi per la produzione destinata all'intervento. I verbali relativi a tale verifica venivano inviati alla Commissione.

7. Nell'aprile 1989 il presidente della commissione per il bilancio del Parlamento europeo, il deputato olandese Pieter Dankert, pubblicava una relazione secondo cui la totalità del burro offerto all'intervento nei Paesi Bassi tra il 1982 e il 1987 non soddisfaceva i requisiti per esso fissati, in quanto prodotto interamente secondo il procedimento NIZO.

8. In conseguenza di ciò la Commissione nel 1989 eseguiva una verifica, i cui risultati sono riportati nella relazione di sintesi del 1993 [8]. Da questa relazione emerge che le autorità olandesi non avrebbero mai introdotto un sistema di controllo che consentisse l'analisi della crema di latte utilizzata nella produzione del burro venduto all'intervento. Dall'esame dei documenti presentati è risultato che il burro acquistato tra il 1982 e il 1987 era stato prodotto con il procedimento NIZO oppure con un procedimento misto, ugualmente non autorizzato.

9. Benché i Paesi Bassi fossero stati informati fin dal 1977 sui rischi dei controlli, solo all'inizio del 1987 hanno condotto una verifica in merito al processo produttivo applicato. Il COZ non ha mai verificato il procedimento usato; infatti nel 1987 l'AID ha respinto il burro che il COZ aveva specificamente autorizzato per l'intervento.

10. Inoltre nella relazione di sintesi si richiama l'attenzione sul fatto che le autorità olandesi erano informate dal 1982 di tentativi di vendere all'intervento burro prodotto a base di crema dolce. Quando nel 1987 ha

5 — Voedselvoorzienings in — en verkoopbureau.

6 — Centraal Orgaan Zuivelcontrole.

7 — Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

8 — Doc. VI/119/93-FR def.

verificato le autorizzazioni delle imprese, l'AID ha potuto appurare che le latterie vendevano all'intervento burro non autorizzato almeno dal 1982. Le autorità olandesi avrebbero dovuto informare in merito i servizi competenti della Commissione.

11. In considerazione della gravità degli inadempimenti, è stata decisa una riduzione del 10% di tutte le spese dichiarate per l'anno 1987 riguardanti i quantitativi di burro acquistati dopo il 28 febbraio 1985. La Commissione non ha quindi riconosciuto spese per un importo di 82 656 019 fiorini olandesi.

12. Per contro il Regno dei Paesi Bassi è dell'avviso di aver adempiuto tutti gli obblighi imposti agli Stati membri in questo contesto, soprattutto in considerazione dei controlli supplementari introdotti. Poiché neanche sulla base di tali controlli si sono rilevate irregolarità, non sussisteva alcun obbligo di informare la Commissione.

13. Pertanto nel 1994 il Regno dei Paesi Bassi adiva la Corte di giustizia delle Comunità europee, chiedendo:

— di dichiarare la nullità della decisione della Commissione 25 novembre 1993, n. 93/659, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1990 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia (GU L 301, pag. 13), in quanto viene rifiutata la liquidazione di un importo di 82 656 019 fiorini olandesi relativo a spese sostenute per il burro ammesso all'intervento;

— di condannare la convenuta alle spese.

14. La Commissione chiede:

— di rigettare il ricorso in quanto infondato;

— di condannare la ricorrente alle spese.

B — Motivi e argomenti delle parti

15. Il Regno dei Paesi Bassi fa valere molti argomenti a sostegno del suo ricorso. In primo luogo esso sostiene che la Commissione ha applicato erroneamente l'art. 8, n. 2, del regolamento (CEE) n. 729/70, relativo al finan-

ziamento della politica agricola comune [9]. Secondo tale norma, la Comunità non sopporta le conseguenze finanziarie risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni degli Stati membri.

16. Tuttavia il ricorrente è del parere che non possa essergli imputata alcuna irregolarità o negligenza. Esso ritiene di aver fatto tutto il possibile, cioè di aver eseguito tutti i controlli che si possono ragionevolmente pretendere da uno Stato membro. Per questo motivo il ricorrente avrebbe soddisfatto tutti gli obblighi ad esso derivanti dall'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, il quale così recita:

«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,

(...)».

9 — Regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13).

17. Il ricorrente ritiene di aver soddisfatto tutti i requisiti posti dal diritto comunitario in materia di controlli. Queste norme tuttavia presentano lacune, cosicché risultano insufficienti per poter impedire efficacemente che il burro prodotto con il procedimento NIZO venga venduto agli enti d'intervento. Ad esempio l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 685/69 prevede solo un controllo su un campione prelevato dal prodotto finito. Tuttavia, partendo dal prodotto finito, cioè il burro, non si può più stabilire secondo quale metodo esso sia stato prodotto.

18. La Commissione osserva a questo proposito che i controlli previsti a livello comunitario sono stati stabiliti in un periodo in cui il procedimento NIZO non era ancora noto. Tuttavia essa ritiene che i controlli richiesti, riguardanti anche il metodo di produzione del burro, offrano senz'altro agli Stati membri la possibilità di controllare il procedimento impiegato. Così, gli impianti utilizzati nel metodo di produzione tradizionale si distinguono da quelli utilizzati per il metodo NIZO. Gli impianti di tipo NIZO necessitano di un'apertura per la successiva aggiunta di permeato NIZO e contengono anche un serbatoio speciale per la crema dolce. Tale serbatoio non è necessario nel metodo tradizionale, perché la crema di latte impiegata in tale procedimento presenta caratteristiche completamente diverse. Con una verifica in loco presso le latterie è pertanto possibile determinare il metodo di produzione del burro.

19. Il ricorrente contesta questo argomento asserendo che gli impianti possono essere convertiti senza grosse spese da un metodo di produzione all'altro. Quindi, durante un con-

trollo non si riesce ad accertare se non siano stati applicati anche metodi di produzione diversi da quello in uso al momento del controllo.

20. La Commissione contesta tale affermazione. Essa fa riferimento ai verbali presentati dal ricorrente, relativi ai controlli eseguiti dall'AID. Da questi documenti si ricava che dai colloqui con i responsabili delle latterie è emersa l'opinione che gli impianti per la produzione NIZO non possano più essere utilizzati per la produzione tradizionale.

21. La Commissione menziona quale seconda possibilità di controllo l'analisi in loco della crema di latte e del latticello. Essa si basa sul fatto che nel metodo NIZO la crema dolce è utilizzata come prodotto di base e nel corso della lavorazione viene prodotto latticello dolce, mentre nel metodo tradizionale viene usata crema acida e il latticello ottenuto è anch'esso acido. Secondo la Commissione ciò può essere accertato presso le latterie con un semplice assaggio della crema di latte o con un'analisi del latticello.

22. Secondo il parere del ricorrente, che la Commissione non ha contestato, anche questo metodo è valido solo nel singolo caso ed è significativo solo se viene applicato con regolarità.

23. Infine, come terza possibilità di controllo, la Commissione rinvia ad una verifica dei libri contabili. In questo contesto la Commissione elenca molteplici indizi da cui può risultare il metodo impiegato. Ad esempio, il latticello dolce derivante dal procedimento NIZO è più commerciabile di quello acido. Il Regno dei Paesi Bassi obietta che anche il latticello acido può essere utilizzato come prodotto di base — ad esempio nella produzione di formaggio — e perciò può essere commercializzato.

24. La Commissione fonda la sua tesi in merito su una relazione presentata dal ricorrente stesso, da cui si evince che soprattutto le difficoltà nella vendita di latticello acido avrebbero indotto a sviluppare un nuovo metodo dal quale non derivi latticello acido.

25. Un ulteriore controllo che la Commissione indica è la verifica dei piani e dei costi di produzione. Il procedimento NIZO permette una produzione continua con una conseguente diminuzione dei costi, che si potrebbe accertare con un esame dei libri contabili. Inoltre la quantità di permeato NIZO impiegata permette di trarre deduzioni sul metodo di produzione applicato. Il ricorrente contesta questo argomento. In primo luogo esso fa valere che la riduzione dei costi non è molto rilevante. D'altro canto la quantità di permeato utilizzato non fornisce alcuna precisa indicazione sul metodo di produzione, poiché tale permeato viene impiegato anche nella produzione per l'intervento.

26. Per quanto riguarda la completezza dei controlli previsti dalla normativa comunitaria, il ricorrente è dell'avviso che le lacune rilevate nel sistema di controllo previsto dal diritto comunitario non possano essere addossate agli Stati membri e che sia competenza della Commissione adattare la normativa alle condizioni tecniche. Pertanto la Commissione avrebbe agito con negligenza, in particolare anche perché il ricorrente ha più volte segnalato i problemi che potevano eventualmente derivare dall'introduzione del metodo di produzione NIZO. Considerato che il prodotto finito non consente più di stabilire se il burro sia stato prodotto a base di crema dolce o acida, il ricorrente ha ripetutamente sollecitato un adeguamento delle norme alle mutate circostanze.

27. Il ricorrente osserva infine a questo proposito che con l'introduzione di misure supplementari nel suo sistema di controllo ha soddisfatto gli obblighi che ad esso derivano dall'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70. Ciò significa che il Regno dei Paesi Bassi ha fatto tutto quanto si possa ragionevolmente pretendere da uno Stato membro.

C — Parere

28. Si deve ora stabilire se sia possibile — eventualmente attraverso una combinazione dei metodi di controllo citati dalla Commissione — assicurare, con sufficiente certezza, che burro prodotto a base di crema dolce non sia venduto all'intervento.

29. Dagli argomenti delle parti risulta perlomeno incontestabile che tra i due impianti produttivi sussistono differenze facilmente riconoscibili e che essi possono essere riconvertiti, comunque con un certa spesa. Ne deriva che controlli frequenti e senza preavviso possono senz'altro fornire indicazioni sui metodi produttivi applicati dall'impresa.

30. Per quanto riguarda la verifica dei libri contabili, sulla base della relazione da cui risulta che il metodo NIZO è stato sviluppato per far fronte alle difficoltà di commercializzazione del latticello acido, non si può escludere che in base al volume delle vendite di latticello prodotto — ed eventualmente anche risalendo agli acquirenti — si possa determinare se si tratta di latticello dolce o acido.

31. Anche se vi possono essere dubbi sulla questione se la quantità di permeato fornisca sufficienti indicazioni sul metodo di produzione, si deve comunque concordare con la Commissione sul fatto che una combinazione di tutte le misure di controllo da essa proposte permette un'analisi attendibile del procedimento produttivo applicato. Non si può perciò condividere la tesi del ricorrente quando sostiene che non è possibile, nemmeno sulla scorta delle proposte della Com-

missione, scoprire il metodo di produzione adottato per il burro destinato all'intervento, tanto più che esso dichiara di aver fatto tutto il necessario per impedire che il burro NIZO fosse venduto agli enti d'intervento. Quindi, anche secondo il parere del ricorrente deve essere possibile eseguire in qualche maniera un controllo.

32. Non si può inoltre accogliere l'argomento con cui il ricorrente intende attribuire alla Commissione la responsabilità dei controlli. Secondo la giurisprudenza della Corte, compete alle amministrazioni nazionali vigilare sul rigoroso rispetto delle norme comunitarie [10]. La Corte, nella sentenza Exportslachterijen van Oordegem, ha stabilito fino a che punto si estenda tale obbligo degli Stati membri nell'ambito del finanziamento FEAOG. In tale sentenza, relativamente all'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, si dichiara:

«Questa disposizione che, in questo particolare settore, costituisce espressione degli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 5 del Trattato, definisce, secondo la giurisprudenza della Corte, i principi in base ai quali la Comunità e gli Stati membri debbono provvedere all'attuazione delle decisioni comunitarie di intervento nel settore agricolo finanziate dal FEAOG, nonché alla lotta alle frodi e alle irregolarità connesse con tali operazioni (v. sentenza Bay Wa, già citata, punto 13).

Detto articolo impone così agli Stati membri l'obbligo generale di prendere le misure necessarie per assicurarsi dell'effettività o della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG, sebbene la normativa comunitaria in materia non imponga esplicitamente agli Stati membri di istituire questa o quella misura di controllo (v. sentenza 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione, Racc. pag. I-2321, punti 16 e 17)» [11].

33. Se ne deduce che sussiste in generale un obbligo degli Stati membri di eseguire controlli in misura sufficiente, anche quando questi nel singolo caso non sono espressamente previsti dalla corrispondente normativa.

34. Soprattutto in casi come quello di specie, nel quale un nuovo processo produttivo modifica il contesto in cui si effettuano i controlli, è compito dello Stato membro adeguare il sistema di controllo alla nuova situazione. Giustamente la Commissione osserva che ciò vale a maggior ragione quando, come nel caso di specie, tale situazione si è creata a seguito dell'autorizzazione del procedimento NIZO da parte dello Stato membro.

35. Si deve ora esaminare se i controlli complementari introdotti dal ricorrente fossero di fatto sufficienti. Prima di passare ad un'ana-

10 — Sentenze 10 novembre 1993, causa C-48/91, Regno dei Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-5611, punto 11); 9 ottobre 1990, causa C-366/88, Francia/Commissione (Racc. pag. I-3571, punto 20); 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione (Racc. pag. I-2321, punto 17) e 6 maggio 1982, cause riunite 146, 192 e 193/81, Bay Wa (Racc. pag. 1503, punto 26).

11 — Sentenza 2 giugno 1994, causa C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem (Racc. pag. I-2283, punti 17 e 18).

lisi dettagliata, occorre chiarire in generale come, secondo la giurisprudenza della Corte, sia ripartito l'onere della prova in un tale caso. La Commissione sostiene a questo proposito che è compito degli Stati membri eseguire i necessari controlli. Per questo motivo la Commissione non può sostituirsi agli organi nazionali preposti e valutare i controlli condotti dallo Stato membro, ma deve semplicemente verificare se tali misure siano sufficienti per impedire irregolarità. Qualora, in tale ambito, sia possibile provare che sussistono fondati dubbi, essa può trarne conseguenze finanziarie. In tale ipotesi è compito dello Stato membro provare di aver soddisfatto tutte le condizioni perché le spese siano prese in carico dalla Commissione. La convenuta si riferisce qui alla sentenza della Corte nella causa C-48/91 [12].

36. Questa sentenza viene richiamata anche dal ricorrente, che tuttavia giunge ad una conclusione diversa. Secondo il Regno dei Paesi Bassi, la Commissione non ha fornito le prove necessarie, poiché non ha prodotto neanche un singolo elemento probatorio dell'esistenza di fondati dubbi. Secondo la giurisprudenza della Corte, la Commissione in caso di controversia deve provare l'esistenza di una violazione della normativa comunitaria. Nel caso di specie tuttavia essa non è stata in grado di dimostrare neppure ragionevoli dubbi, bensì si è limitata a dichiarare categoricamente che le misure di controllo dei Paesi Bassi erano insufficienti.

12 — Citata supra, alla nota 10.

37. Le parti hanno giustamente richiamato la sentenza nella causa C-48/91, in cui la Corte ha dichiarato quanto segue: [13] «La Commissione è infatti 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 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» [14].

38. Come si può dedurre dalle osservazioni delle parti, non sussiste alcun disaccordo sul fatto che la Commissione in primo luogo deve solo dimostrare in modo credibile che sussistono ragionevoli dubbi. Rimane tuttavia controverso se nel caso di specie la Commissione l'abbia fatto. Sotto questo punto di vista occorre ora esaminare se i controlli supplementari eseguiti dal ricorrente fossero sufficienti per fugare tali dubbi (oppure per evitarne l'insorgenza).

13 — Sentenza nella causa C-48/91 (citata supra, nota 10, punto 17).

14 — Su queste basi, nella risoluzione del Parlamento europeo del 13 aprile 1989, sulla prevenzione e la lotta alle frodi a danno della CE nell'«Europa del 1992», si rileva che «il Consiglio non ha ancora assegnato alla Commissione poteri di controllo adeguati che le consentano di tenersi al corrente della gestione delle entrate e spese CE attuata negli Stati membri (...)» (GU C 120, pag. 279, n. 7).

39. Il ricorrente fa valere in primo luogo che esso ha definito le nozioni di «crema» e di «acido» — cosa che le norme comunitarie non avevano fatto — e che nel novembre 1986 ha vietato il permeato NIZO. La Commissione replica giustamente che queste sono solo condizioni minime che il ricorrente avrebbe dovuto imporre a partire dal momento in cui aveva autorizzato il procedimento NIZO.

40. Anche queste condizioni devono tuttavia essere verificate e pertanto non possono essere addotte come prova di un efficiente controllo.

41. In secondo luogo il ricorrente rinvia ai controlli eseguiti dall'AID. Nell'ambito della verifica dell'autorizzazione concessa alle latterie, si controllava anche se erano stati previsti impianti per la produzione di burro a base di crema acida. Secondo la Commissione neanche in questo caso si può tuttavia parlare di un controllo efficiente, poiché tra il 1982 e il 1987 non è stato effettuato alcun controllo del genere. Al riguardo essa si riferisce alle risposte del Ministro Braks alle interpellanze scritte del Parlamento olandese a seguito della relazione Dankert. Questi ha risposto negativamente alla domanda se tra il 1982 e il 1986 fossero stati effettuati controlli da parte dell'AID. Una verifica dell'autorizzazione delle latterie viene effettuata solo su domanda del VIB, che la richiede solo in caso di una nuova autorizzazione o di cambiamento delle condizioni del VIB, come è accaduto negli anni 1982 e 1986.

42. Il ricorrente contesta queste affermazioni. Oltre alla verifica dell'autorizzazione delle latterie, l'AID esercitava un controllo sul COZ. Inoltre il ricorrente sostiene che non è ammissibile che la Commissione si serva di dichiarazioni di terzi per produrre prove che essa stessa deve fornire. In più le domande della Commissione sono avulse dal contesto e contengono proprie conclusioni.

43. La Commissione osserva a questo proposito che si tratta di documenti ufficiali del governo che le sono stati trasmessi dalle autorità e che sono stati messi agli atti. Inoltre tali documenti non devono essere utilizzati come mezzo di prova, bensì come elementi per giustificare i dubbi della Commissione sull'efficacia del sistema di controllo olandese. Non vi è nulla da obiettare contro un tale utilizzo, né risulta che le domande menzionate dalla Commissione siano state estrapolate dal contesto. La Commissione ha riferito le domande e le rispettive risposte nel loro complesso e non singolarmente. Inoltre non si può neanche delineare un contesto oggettivo, poiché le domande precedenti e seguenti non riguardano i controlli eseguiti dall'AID. Non risulta altresì che la Commissione abbia tratto conclusioni infondate. Quando il Ministro competente dichiara che solo negli anni 1982 e 1986 sono stati effettuati controlli da parte dell'AID e lo stesso ricorrente dichiara che l'AID eseguirebbe i controlli in occasione della verifica dell'autorizzazione delle latterie, si può senz'altro concludere che esistano fondati dubbi sulla regolarità dei controlli dell'AID.

44. Concludendo si deve sottolineare quanto segue: se il ricorrente — come già rilevato — sostiene che i controlli degli impianti da parte dell'AID non sono utilizzabili come prova del metodo produttivo adottato, in quanto gli impianti possono essere rapidamente convertiti, questo potrebbe indicare che i controlli non sono stati di fatto eseguiti a intervalli brevi e regolari. Sussiste pertanto concretamente un fondato dubbio sul fatto che i controlli dell'AID siano stati effettuati regolarmente nel periodo tra il 1982 e il 1987.

45. Inoltre, se si considera che l'AID, durante i controlli effettuati nel 1987, ha respinto una quantità non irrilevante del burro offerto, poiché era stato prodotto con crema dolce, e se allo stesso tempo si considera che non è certo che essa avesse svolto questi controlli negli anni precedenti, ne derivano ulteriori fondati dubbi sull'efficienza del sistema di controllo olandese negli anni precedenti il 1987.

46. Come misura di controllo complementare il governo olandese menziona infine i controlli effettuati dal COZ nel corso del processo produttivo. Durante queste verifiche la crema di latte ed il latticello ottenuto sono stati assaggiati e nei casi dubbi è stato analizzato il contenuto di acidità della crema. Anche alla Commissione era noto che il COZ seguiva questo metodo nei suoi controlli. In questo modo veniva assicurato che solo burro prodotto secondo il procedimento autorizzato fosse confezionato nell'imballaggio previsto dal VIB, contrassegnato con una «I» o con «INT». Poteva essere venduto all'intervento esclusivamente burro in tali confezioni.

47. La Commissione sottolinea a tale proposito che neanche questi controlli sono stati condotti regolarmente. Si deve rilevare in merito che il ricorrente stesso ritiene che non sia sensato un tale controllo nel corso del processo produttivo, poiché fornisce solo risultati puntuali riferiti al singolo caso. Questo solleva perlomeno un dubbio sul fatto che i controlli del COZ siano stati condotti con regolarità e non solo sporadicamente.

48. La Commissione riferisce inoltre che le disposizioni impartite al COZ in merito ai controlli da eseguire non sono state adeguate in seguito ad un tentativo di frode nel 1982 (si era già registrato un tentativo di vendere all'intervento burro prodotto secondo il procedimento NIZO). Se ne può trarre conferma dalle risposte del Ministro Braks. Alla richiesta di trasmettere le istruzioni scritte per i controlli del COZ, il Ministro ha risposto che tali istruzioni non esistevano e che le relative questioni erano già state definite negli anni '70. Inoltre — prosegue la Commissione — non è stato intrapreso alcun esame sistematico della contabilità da parte del COZ. Ciò è avvenuto soprattutto per il 1987, quando il burro NIZO autorizzato dal COZ è stato respinto dall'AID.

49. Il ricorrente fa valere al riguardo che il fatto che il burro di tipo NIZO sia stato scoperto e rifiutato dimostra l'efficacia del sistema di controllo olandese. Per questo motivo non è chiaro perché le istruzioni impartite al COZ avrebbero dovuto in qualche modo essere adeguate.

50. Tuttavia la Commissione — come già menzionato — è del parere che l'AID non sia sempre stata attiva, bensì che abbia rieffettuato controlli solo nel 1987. In questo modo negli anni fino al 1987 il COZ è stata l'unica autorità di controllo attiva. Se ora risultasse che il burro autorizzato dal COZ veniva in effetti prodotto secondo il processo NIZO, verrebbe sicuramente messa in dubbio l'efficienza del sistema di controllo.

51. Tuttavia il ricorrente sostiene che l'AID abbia costantemente esercitato la sua funzione di controllo nei confronti del COZ. Inoltre nel caso concreto del 1987 l'AID ha agito su iniziativa del COZ.

52. Dal fatto che l'AID sia stata espressamente invitata dal COZ (l'organismo che in verità essa avrebbe dovuto controllare) a verificare il processo produttivo [15] si potrebbe concludere quanto meno che di solito le verifiche non venissero condotte in modo regolare.

53. Pertanto sorgono perlomeno fondati dubbi sull'efficacia del sistema di controllo. Tali dubbi si estendono soprattutto agli anni precedenti il 1987, in considerazione dell'incertezza sul fatto che l'AID abbia effettivamente svolto controlli prima del 1987.

54. Questi dubbi si rafforzano ulteriormente con il riferimento, da parte della Commissione, ai verbali trasmessi dal ricorrente. Questi sono stati redatti durante le verifiche effettuate dall'AID nel 1987. Risulta infatti che i responsabili ed anche il personale delle latterie non fossero informati del fatto che il burro prodotto col procedimento NIZO non era autorizzato per l'intervento. Secondo le indicazioni della Commissione essa ha potuto constatare una situazione analoga in occasione della sua verifica nel 1989. Dunque non vi è la certezza che le imprese che hanno prodotto burro, esclusivamente o in parte, secondo il metodo NIZO, non lo abbiano venduto agli organismi d'intervento.

55. A tal proposito il ricorrente rileva che il VIB ha sempre pubblicato insieme ai suoi bandi di gara le condizioni per l'ammissione all'intervento. Il divieto di produrre burro con il metodo NIZO avrebbe perciò dovuto essere noto. Il fatto che ciononostante i proprietari delle latterie non fossero sufficientemente informati non consente tuttavia alcuna illazione sulla qualità dei controlli effettuati.

56. Non si può condividere questo argomento. Se un'impresa, che — secondo le sue stesse dichiarazioni — produceva per l'intervento ed applicava il metodo NIZO, avesse offerto all'intervento burro che fosse stato respinto sulla base di controlli efficienti, al più tardi a partire da tale momento essa avrebbe dovuto essere informata del fatto che il burro prodotto con il metodo NIZO non era ammesso all'intervento. Pertanto, dal fatto che le imprese non fossero informate del divieto di vendere all'intervento burro prodotto con il metodo NIZO derivano fondati

15 — L'AID è stata sollecitata ad eseguire tale controllo anche dal VIB; si trattava di verificare se l'atteso cambiamento della disciplina di produzione fosse già stato applicato in precedenza dalle latterie.

dubbi sull'efficienza del sistema di controllo. La situazione non cambia anche se il ricorrente sostiene che il burro NIZO si vendeva così bene sul mercato libero che non era necessaria una produzione per l'intervento. Come si evince dai verbali dei colloqui intercorsi con i proprietari delle latterie durante i controlli, veniva prodotto burro di tipo NIZO anche per l'intervento.

57. Il ricorrente è, per il resto, del parere che i verbali non possano essere addotti come elemento probatorio. Anche in questo caso, tuttavia, questi documenti — trasmessi dal ricorrente stesso — possono essere utilizzati per valutare se ne derivino fondati dubbi sull'efficienza del sistema.

58. Infine la Commissione sostiene che anche lo stesso COZ ha espresso dubbi sull'efficienza del suo sistema di controllo. Il ricorrente contesta tale affermazione. A questo proposito la Commissione richiama nuovamente le risposte del Ministro Braks. Alla domanda relativa ai motivi per cui non si riteneva realizzabile nella pratica un controllo amministrativo dei libri contabili con un esame a campione, il Ministro ha risposto che un controllo ai sensi della normativa in materia poteva essere eseguito solo se accompagnato da un controllo amministrativo completo della contabilità. Esso comporterebbe pertanto un controllo sistematico riguardante l'intera produzione, compresi quindi acquisti, vendite e magazzino. Di conseguenza, come minimo, ci si chiede perché non sia stato eseguito un controllo di questo tipo. In ogni caso ne deriva l'impressione che nei Paesi Bassi tale controllo non sia stato eseguito. Da un'ulteriore risposta risulta che sono state attuate solo tardivamente proposte del COZ per una modifica dei controlli.

59. Quindi, dall'intera esposizione dei fatti e dalle riflessioni che precedono derivano perlomeno fondati dubbi sull'efficienza del sistema di controllo olandese, il che è abbastanza per soddisfare l'onere della prova che incombe alla Commissione in merito alle asserite irregolarità addebitate al ricorrente.

60. Il ricorrente contesta inoltre il calcolo delle riduzioni eseguito dalla Commissione, con riguardo, in primo luogo, alle spese poste alla base del calcolo. In proposito il ricorrente parte dal presupposto che la rettifica finanziaria da apportare in questo contesto riguardi l'esercizio 1987. Nel caso di specie potevano essere presi in considerazione solo gli acquisti degli organismi d'intervento ed i relativi controlli avvenuti tra il 1° dicembre 1986 e il 1° luglio 1987. La prima data corrisponde all'inizio dell'esercizio finanziario 1987, mentre il 1° luglio 1987 viene citato perché è la data dalla quale il burro prodotto a base di crema dolce è stato ammesso all'intervento,

per cui i controlli oggetto della lite non erano più necessari. Se si effettua il calcolo sulla base delle quantità di burro acquistate in tale periodo, la riduzione non può superare la somma di 11 milioni di fiorini olandesi.

61. La Commissione obietta che nella liquidazione dei conti si sono considerate le spese che il ricorrente aveva dichiarato per il 1987. Queste spese riguardavano anche burro che era stato ammesso all'intervento negli anni precedenti. Data l'assenza di controlli effettivi, le relative spese non potevano essere prese in carico dalla Commissione *per il 1987*. Poiché la liquidazione dei conti relativa alle spese per il 1985 ed il 1986 era già conclusa, non era possibile una correzione per questi anni. La liquidazione dei conti per il 1987 non riguardava però solo le spese derivanti dall'acquisto di burro all'intervento nel 1987, ma piuttosto i costi dichiarati per il 1987, che potevano riguardare anche acquisti effettuati negli anni precedenti.

62. Il ricorrente ribatte che una liquidazione di conti significa al contempo che le spese sostenute sono state considerate corrette e ne è stata accertata la conformità alla normativa comunitaria. Sicuramente una liquidazione di conti può riguardare burro acquistato all'intervento negli anni precedenti. Tuttavia, se la liquidazione dei conti per gli anni precedenti è stata chiusa, ciò significa che le spese relative devono essere state ritenute regolari. Quindi l'acquisto (regolare) di burro negli anni precedenti non può comportare negli anni successivi spese considerate non regolari.

63. Secondo la Commissione questa considerazione non è corretta. Inoltre ciò significherebbe che la Commissione non può trarre conseguenze finanziarie da irregolarità constatate solo alcuni anni dopo. La liquidazione dei conti per un esercizio finanziario significa semplicemente che la Commissione non può più decidere sulle relative spese nella liquidazione dei conti di successivi esercizi. In altre parole la liquidazione dei conti è definitiva. Tuttavia questo non comporta che la Commissione accetti attività svolte certo nel relativo anno, le cui spese però — come nel caso di specie — sono state imputate ad esercizi finanziari posteriori. Questo non impedisce nemmeno alla Commissione di far derivare conseguenze finanziarie da irregolarità scoperte solo alcuni anni dopo — tuttavia a condizione che la riduzione riguardi un esercizio finanziario per il quale i conti non sono ancora stati chiusi.

64. Ai sensi dell'art. 8 del regolamento (CEE) della Commissione 26 luglio 1972, n. 1723, relativo alla liquidazione dei conti per quanto concerne il Fondo europeo agricolo di orien-

tamento e di garanzia, sezione garanzia [16], la liquidazione comporta «la determinazione dell'ammontare delle spese effettuate in ciascuno Stato membro durante l'anno in questione, riconosciute a carico del FEAOG, sezione garanzia (...)» [17]. Se ne deduce semplicemente che con la liquidazione dei conti si determinano le spese da imputare al FEAOG. Poiché, d'altra parte, ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 729/70, sono finanziati solo gli interventi intrapresi secondo le norme comunitarie, si potrebbe concludere dai punti citati che con ciò risulta evidente che le spese sono state effettuate in conformità alle disposizioni comunitarie.

65. Secondo la giurisprudenza della Corte, tuttavia, la liquidazione dei conti ha essenzialmente lo scopo di «garantire che l'imputazione delle spese da parte delle autorità nazionali sia avvenuta in modo conforme alle norme comunitarie» [18]. La Corte sostiene inoltre che finché i conti non sono liquidati nel modo prescritto, la Commissione ha l'obbligo, in forza del regolamento n. 729/70, di escludere l'imputazione al FEAOG delle restituzioni che non siano state concesse secondo la normativa comunitaria. Tale obbligo non viene meno semplicemente per il fatto che la liquidazione dei conti sia effettuata dopo la scadenza del termine previsto dall'art. 5 del regolamento n. 729/70.

66. Ne consegue che nella liquidazione dei conti è importante soprattutto evitare pagamenti ingiustificati per la Commissione. Questo deve essere possibile fino alla chiusura definitiva dei conti, nonostante i termini fissati. Non sarebbe compatibile con questo scopo che, a causa di irregolarità non rilevate, spese non ancora determinate per l'anno in corso potessero essere dichiarate in un secondo tempo e spese già imputate potessero originare costi aggiuntivi negli anni seguenti, per esempio costi di magazzino, senza che la Commissione — nonostante la liquidazione dei conti non ancora conclusa per gli anni successivi — avesse la possibilità, sulla base delle irregolarità nel frattempo constatate, di trarre conseguenze finanziarie per le spese dichiarate negli anni successivi. A tale riguardo, nel caso di specie si deve riconoscere alla Commissione la possibilità di estendere le riduzioni dovute a insufficienti controlli anche alle spese che riguardano il burro acquistato all'intervento, a causa di insufficienti controlli, immagazzinato dopo il 28 febbraio 1985 e dichiarato dal ricorrente per il 1987.

67. Il ricorrente contesta inoltre l'ammontare delle riduzioni apportate. La Commissione ha effettuato arbitrariamente una riduzione del 10%. Essa non è giustificata, poiché la Commissione non ha addotto alcun caso o fatto concreto in riferimento a violazioni accertate a carico del ricorrente.

16 — GU L 186, pag. 1

17 — Questo regolamento è stato abrogato a decorrere dal 16 ottobre 1995 dal regolamento (CE) della Commissione 7 luglio 1995, n. 1663, che stabilisce le modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 729/70 per quanto riguarda la procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia», GU L 158, pag. 6; esso resta tuttavia applicabile, ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 1663/95, alla liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia», fino all'esercizio finanziario 1995. Ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1663/95, la decisione di liquidazione dei conti determina «(...) l'ammontare delle spese effettuate in ciascuno Stato membro durante l'esercizio finanziario in questione che devono essere riconosciute imputabili al FEAOG salve le decisioni adottate successivamente a norma del paragrafo 2, lettera c), di tale articolo (...)» (si fa riferimento al testo dell'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70, che del resto prevede, a certe condizioni, ulteriori correzioni).

18 — Sentenza 27 gennaio 1988, causa 349/85, Danimarca/Commissione (Racc. pag. 169, punto 19).

68. La Commissione sottolinea giustamente a questo proposito che, secondo la giurisprudenza della Corte, essa avrebbe anche potuto rifiutare l'imputazione delle spese in tutto il loro ammontare. Infatti la Corte ha dichiarato che nell'ipotesi in cui risultasse impossibile accertare con precisione l'entità dell'aumento delle spese figuranti su una voce di bilancio del FEAOG conseguente ad una misura nazionale incompatibile con il diritto comunitario, la Commissione «non può far altro» che negare il finanziamento di tutte le spese in questione, quindi non solo di una percentuale [19]. Poiché a causa dei controlli insufficienti non può essere accertato con precisione quale danno sia derivato, si sarebbe potuta giustificare un'esclusione totale. La Commissione stessa rimanda ad una sentenza in cui la Corte ha dichiarato quanto segue:

«Poiché risulta (...) che i controlli effettuati non costituiscono controlli approfonditi (...), la Commissione avrebbe potuto escludere dall'imputazione al FEAOG la totalità degli importi di cui trattasi» [20].

69. In secondo luogo la Commissione rileva che, nel caso di specie, una riduzione del 10% va considerata assai moderata. Sulla base dei controlli condotti dall'AID nel1987 sono state respinte dagli organismi d'intervento oltre 25 000 tonnellate di burro, in quanto non prodotte secondo le norme. Questa cifra rappresenta il 40% del burro offerto all'intervento nel 1987. Una rettifica pari al 10% dell'importo non risulta perciò esagerata.

70. Su questo punto il ricorrente ribatte che la Commissione si riferisce a tale proposito al burro che — proprio grazie ai suoi controlli — non è stato venduto all'intervento. Come tuttavia è stato illustrato in precedenza, sussistono fondati dubbi in merito all'effettuazione di regolari ed efficaci controlli negli anni precedenti. Si può perciò concludere che, in assenza di controlli efficaci, in passato gli organismi d'intervento abbiano acquistato anche burro che non avrebbe dovuto essere autorizzato. Al riguardo si deve osservare che prima del 1987 il burro offerto all'intervento non era mai stato respinto. Non è tuttavia certo che in quegli anni non fosse stato offerto burro prodotto con il metodo NIZO e che solo nel 1987 improvvisamente il 40% del burro offerto fosse stato prodotto secondo tale procedimento.

71. Gli orientamenti adottati su proposta di un gruppo interdirezionale della Commissione (rapporto del gruppo Belle) per i casi di liquidazione forfettaria prevedono tre percentuali per le riduzioni: 2%, 5% e 10%. Si deve operare una riduzione del 10% quando le irregolarità si riferiscono alla totalità o ad elementi fondamentali del sistema di controllo

19 — Sentenze 4 luglio 1996, causa C-50/94, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-3331, punto 26); 7 febbraio 1979, cause riunite 15 e 16/76, Francia/Commissione (Racc. pag. 321, punti 32 e ss.) e 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. 1749, punto 13).

20 — Sentenza 8 gennaio 1992, causa C-197/90, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1, punto 39).

oppure riguardano l'esecuzione di controlli che sono essenziali per la garanzia di regolarità delle spese, cosicché si deve ragionevolmente presupporre un elevato rischio di cospicue perdite.

72. Una riduzione del 10% non risulta iniqua a fronte di carenze nei controlli e del fatto che la quantità di burro non autorizzato per l'intervento rappresenta una percentuale pari al 40% dell'intero quantitativo offerto.

73. Si deve pertanto constatare che le obiezioni sollevate dal ricorrente sul tipo e le modalità di calcolo della riduzione sono infondate.

74. Nell'ambito del primo motivo di gravame il ricorrente fa inoltre valere la violazione di un ulteriore regolamento. Nella sua relazione di sintesi la Commissione aveva contestato al ricorrente la violazione degli artt. 3 e 5 del regolamento n. 283/72 [21]. Ai sensi dell'art. 3 gli Stati membri trasmettono alla Commissione un elenco delle irregolarità che hanno formato oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario. L'art. 5 disciplina il recupero delle somme indebitamente pagate.

21 — Regolamento (CEE) del Consiglio 7 febbraio 1972, n. 283, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'instaurazione di un sistema di informazione in questo settore, GU L 36, pag. 1.

Il ricorrente ritiene di non avere violato queste disposizioni, perché si sarebbe potuta constatare un'irregolarità ai sensi dell'art. 3 solo se il burro NIZO fosse stato di fatto acquistato dagli organismi d'intervento. Solo una violazione effettiva delle norme comunitarie deve essere denunciata alla Commissione, come risulta anche dal testo del regolamento.

75. Per contro, secondo la Commissione, la nozione di «irregolarità» va intesa in senso lato. Essa si riferisce a questo proposito ad un documento di lavoro redatto dalla stessa Commissione, secondo il quale si registra un'irregolarità quando i soggetti interessati trasgrediscono una disposizione comunitaria allo scopo di impossessarsi indebitamente di una somma a svantaggio del FEAOG, senza con ciò necessariamente causare un danno finanziario reale al FEAOG. Anche la nozione di «primo verbale amministrativo o giudiziario» va interpretata in senso ampio. Si tratta di una prima relazione redatta e sottoscritta da un'autorità statale competente in materia in un caso nel quale si può presupporre una violazione delle disposizioni. Tale relazione non è soggetta ad alcun particolare requisito di forma.

76. La Commissione sottolinea altresì che nel caso di specie non si poteva escludere una frode per gli anni precedenti. Inoltre, nel quadro delle disposizioni citate del regolamento n. 283/72, sono rilevanti non solo le conseguenze finanziarie delle azioni, bensì anche la loro gravità. Nella presente fattispecie si tratta in un anno di circa il 40% della quantità di burro complessivamente offerta all'intervento. Da ciò le autorità olandesi

avrebbero potuto dedurre che anche una parte del burro già acquistato all'intervento non rispondesse ai requisiti previsti. Inoltre non si può escludere una frode per il burro che in seguito ai controlli non è stato ammesso all'intervento. Questo burro potrebbe infatti essere offerto in un altro Stato membro. Nel caso di specie il pericolo di frode è particolarmente elevato perché non può essere accertata nessuna differenza tra il burro prodotto secondo il metodo NIZO ed il burro a base di crema acida.

77. L'art. 3, secondo comma, stabilisce che l'elenco delle irregolarità che viene trasmesso riporti la disposizione alla quale si è trasgredito. Se ne potrebbe dedurre che si devono denunciare di fatto solo violazioni di norme comunitarie. D'altra parte però l'art. 4 prevede che ogni Stato membro comunichi immediatamente agli altri Stati membri e alla Commissione le irregolarità che si teme possano ripercuotersi rapidamente al di fuori del proprio territorio. Questo vale anche per le irregolarità che pongono in luce l'impiego di una nuova pratica fraudolenta. Ciò denota che si persegue soprattutto l'obiettivo di evitare per quanto possibile nuovi casi di frode. Sotto questo aspetto è importante — come sostiene la Commissione — che la Commissione sia informata anche sui casi di tentata frode. In linea con questo orientamento, l'art. 7, n. 3, dispone che la Commissione organizzi a livello comunitario riunioni d'informazione per esaminare insieme le informazioni ottenute «con speciale riguardo agli insegnamenti da trarne quanto alle irregolarità». Infine anche nel terzo considerando si afferma che «è necessario comunicare alla Commissione i casi di irregolarità» per conoscere la natura delle pratiche fraudolente.

78. In questo contesto la nozione di «primo verbale amministrativo o giudiziario» deve essere interpretata in senso lato. Come sostiene giustamente la Commissione, si può supporre che l'AID registri le irregolarità che riscontra e pertanto ne faccia oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario.

79. Pertanto già dalla lettera del regolamento si deduce che entrambe le nozioni devono essere interpretate in senso ampio e quindi nel caso di specie si può imputare al ricorrente una violazione del regolamento. Questa tesi si rafforza in quanto esso avrebbe dovuto supporre che negli anni precedenti si fossero realmente verificati casi di frode. Non riveste a tale proposito alcun rilievo il fatto che il documento di lavoro su cui si è basata la Commissione sia stato redatto solo nel 1989.

80. Gli argomenti del ricorrente sul secondo motivo — violazione di principi generali del diritto come il principio di sollecitudine ed il principio della certezza del diritto — riguardano in gran parte la problematica che è già stata affrontata nel primo motivo. Il ricorrente addebita alla Commissione una violazione, ad esempio, del principio di sollecitudine, perché non ha tenuto conto degli sforzi intrapresi dal ricorrente stesso per l'introduzione di un

sistema di controllo efficiente. Già nella prima parte del parere è stato tuttavia dimostrato che sussistono fondati dubbi sull'efficienza di tale sistema di controllo.

81. Inoltre il ricorrente contesta ancora la fissazione al 10% della riduzione della restituzione, sostenendo che la Commissione non si sarebbe attenuta alle linee guida da lei stessa poste. Il ricorrente tuttavia afferma, a sostegno di tale argomento, che il sistema di controllo non presentava alcuna lacuna. Anche questo punto è già stato esaminato nell'ambito del primo motivo, con la conclusione che sussistono fondati dubbi sull'efficienza dell'intero sistema di controllo. Per questa ragione la Commissione ha potuto deliberare una riduzione del 10% in conformità ai propri orientamenti. In questo contesto è opportuno ricordare — come già indicato — che la Commissione avrebbe anche potuto escludere l'imputazione della totalità delle spese.

82. Il ricorrente osserva altresì che, in seguito ad un'indagine effettuata dalla Commissione nel 1987 nell'ambito della liquidazione dei conti per il 1986, la Commissione non aveva criticato in alcun modo il sistema di controllo dei Paesi Bassi. Il ricorrente poteva pertanto supporre che anche secondo il parere della Commissione il suo sistema di controllo fosse efficace e sufficiente. Quindi non è possibile che la Commissione, in occasione di una verifica che ha avuto luogo due anni più tardi, giunga al risultato opposto. Questo viola il principio della certezza del diritto.

83. Non è chiaro a questo proposito quale fosse l'oggetto del controllo della Commissione nel 1987. La Commissione sostiene in merito che si trattasse di una verifica avente tutt'altro oggetto rispetto a quella del 1989. Durante il controllo del 1987 è stata eseguita una verifica generale. Il controllo del burro all'atto dell'acquisto da parte dell'intervento costituiva solo uno dei tanti punti oggetto di verifica. Invece nel 1989 la verifica riguardava esclusivamente i motivi di sospetto sollevati da un deputato del Parlamento europeo in riferimento alle lacune dei controlli nell'acquisto di burro. Per il resto si può considerare che la verifica del 1987, relativa solo all'intervento in generale, si basasse sulle norme in vigore a quel tempo. Dal 1987 tuttavia il burro prodotto a base di crema dolce è stato autorizzato per l'intervento e quindi non era più necessaria una verifica del sistema di controllo a questo proposito. Il ricorrente controbatte che la verifica del 1987 riguardava la normativa recentemente introdotta.

84. Si può certo ammettere che l'ispezione del 1989 avesse specificamente per oggetto di stabilire se i controlli effettuati dal ricorrente fossero abbastanza efficaci da consentire di vendere all'intervento solo burro prodotto a base di crema acida. Non è chiaro in tal senso perché la Commissione, dopo aver scoperto talune carenze durante uno specifico controllo, non avrebbe dovuto trarne alcuna conseguenza finanziaria per la sola ragione che non aveva ancora appurato tali carenze durante un precedente controllo. Questo

significherebbe che un controllo eseguito in una certa epoca senza rilevare alcuna anomalia escluderebbe ogni conseguenza finanziaria per il futuro, anche quando si scoprissero irregolarità in seguito. Come già detto sopra, scopo della liquidazione dei conti è che le spese siano effettuate in conformità alle norme comunitarie. Deve perciò essere possibile — finché i conti non sono regolarmente chiusi — far derivare conseguenze finanziarie da irregolarità precedenti.

85. In questo contesto si deve ancora ricordare che gli Stati membri in primo luogo sono responsabili dell'organizzazione dei controlli. Gli Stati membri devono prevedere i controlli in modo tale da evitare irregolarità. Nel caso di specie il ricorrente stesso ha fatto notare che durante i controlli possono verificarsi dei problemi. Inoltre esso ha più volte rilevato che non è possibile effettuare un controllo efficace secondo le modalità di verifica proposte dalla Commissione. In queste circostanze il ricorrente non può sottrarsi alla sua responsabilità per l'organizzazione di efficaci controlli per il fatto che la Commissione non abbia accertato alcuna irregolarità durante una precedente verifica.

86. Come ultimo motivo il ricorrente fa valere una violazione dell'art. 190 del Trattato CE, sostenendo che la decisione della Commissione non è sufficientemente motivata. Da un lato il ricorrente svolge in questo argomento considerazioni che in realtà rientrano nel primo punto del ricorso. Dall'altro lato, per quanto riguarda la questione se la motivazione della Commissione fosse sufficiente, si deve richiamare la giurisprudenza della Corte, in cui si statuisce che le decisioni di liquidazione dei conti non abbisognano di una motivazione dettagliata, qualora il governo interessato abbia attivamente partecipato al processo di elaborazione della decisione e conosca quindi i motivi per cui la Commissione ritiene non dover porre a carico del FEAOG le somme di cui trattasi [22]. Poiché il ricorrente stesso produce una voluminosa corrispondenza tra i Paesi Bassi e la Commissione negli anni dal 1989 al 1993, si può concludere che il governo olandese abbia partecipato in maniera sufficiente alle fasi preliminari del procedimento.

87. Si deve quindi concludere che le obiezioni sollevate dal ricorrente contro la decisione della Commissione non trovano fondamento.

Sulle spese

88. A norma dell'art. 69, n. 2, prima frase, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, il soccombente è condannato alle spese.

22 — Sentenza nella causa 347/85 (citata alla nota 19, punto 60).

D — Conclusione

89. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di statuire come segue:

1) Il ricorso è respinto.

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