SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
1° ottobre 1998 *

Nella causa C-27/94,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dai signori J. W. de Zwaan e J. S. van den Oosterkamp, consiglieri giuridici aggiunti del ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata dei Paesi Bassi, 5, rue C. M. Spoo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor T. van Rijn, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto a Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento parziale della 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),

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori H. Ragnemalm, presidente di sezione, R. Schintgen, G. F. Mancini (relatore), P. J. G. Kapteyn e G. Hirsch, giudici,

avvocato generale: S. Alber
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 maggio 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 21 gennaio 1994, il Regno dei Paesi Bassi ha chiesto, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE, l'annullamento parziale della 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; in prosieguo: la «decisione impugnata»), nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario l'importo di 3 317 344,26 HFL (in prosieguo: l'«importo controverso»).

La normativa comunitaria

2 Dall'art. 2, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), emerge che le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi sono finanziate per mezzo della sezione «garanzia» del FEAOG, sempreché siano concesse secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

3 L'art. 8, n. 1, del medesimo regolamento fa obbligo agli Stati membri di accertare se le operazioni finanziate dal fondo siano reali e regolari, nonché di prevenire e perseguire le irregolarità. Ai sensi del successivo n. 2, le conseguenze finanziarie derivanti dalle irregolarità o negligenza imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri non devono essere sopportate dalla Comunità.

4 A termini dell'art. 3 del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 351, pag. 1),

«1. Per giorno dell'esportazione si intende il giorno in cui il servizio doganale accetta la dichiarazione d'esportazione nella quale è indicato che verrà richiesta una restituzione.

2. La data di accettazione della dichiarazione d'esportazione determina:

a) il tasso della restituzione applicabile se la restituzione non è stata fissata in anticipo;

b) gli adeguamenti del tasso della restituzione eventualmente necessari se la restituzione è stata fissata in anticipo.

3. È assimilato all'accettazione della dichiarazione d'esportazione qualsiasi altro atto avente effetti giuridici equivalenti a tale accettazione.

4. Il giorno di esportazione è determinante per stabilire la quantità, la natura e le caratteristiche del prodotto esportato.

5. Il documento utilizzato all'atto dell'esportazione per beneficiare di una restituzione deve recare tutti i dati necessari per il calcolo dell'importo della restituzione, in particolare:

a) la designazione dei prodotti secondo la nomenclatura utilizzata per le restituzioni;

b) la massa netta dei prodotti o eventualmente la quantità espressa nell'unità di misura da prendere in considerazione per calcolare la restituzione;

c) qualora risulti necessario per il calcolo della restituzione, la composizione dei prodotti in causa o un riferimento a tale composizione.

(...)

6. Al momento dell'accettazione o dell'intervento dell'atto i prodotti sono sottoposti a controllo doganale fino a quando lasciano il territorio doganale della Comunità».

5 Ai sensi dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 3665/87, fatto salvo il disposto degli articoli 5 e 16, il pagamento della restituzione è subordinato alla presentazione della prova che i prodotti per i quali è stata accettata la dichiarazione di esportazione abbiano lasciato come tali, nel termine massimo di 60 giorni da tale accettazione, il territorio doganale della Comunità.

6 L'art. 47, n. 1, del regolamento medesimo prevede che la restituzione venga versata unicamente su richiesta scritta dell'esportatore dello Stato membro nel cui territorio sia stata accettata la dichiarazione d'esportazione.

7 Ai sensi del n. 3, secondo comma, della stessa disposizione:

«I documenti giustificativi che devono corredare tale domanda comprendono:

a) se un esemplare di controllo è stato rilasciato per comprovare che i prodotti hanno lasciato il territorio doganale della Comunità:

— il documento di trasporto

e

— un documento dal quale risulti che il prodotto è stato presentato a un ufficio doganale di un paese terzo ovvero uno o più dei documenti di cui all'articolo 18, paragrafi 1, 2 e 4;

b) in caso di applicazione degli articoli 34, 42 o 38: una dichiarazione dell'ufficio doganale competente per il controllo della destinazione, nella quale si confermi che sono state rispettate le condizioni affinché detto ufficio apponga il proprio visto sull'esemplare di controllo».

La controversia

8 Nel 1991, la Commissione effettuava controlli presso l'ente erogatore designato dal ministro dell'Agricoltura, della Gestione del patrimonio naturale e della Pesca olandese, vale a dire lo Hoofproduktschap voor Akkerbouwprodukten.

9 Nella sua relazione del 14 gennaio 1992, n. VI/002020, la Commissione rilevava che, per quanto atteneva l'esportazione di 18 250 230 kg di orzo verso la Russia (pratica B 867163), la dichiarazione di esportazione era stata accolta dalle autorità doganali olandesi a Terneuzen il 27 novembre 1989, mentre la detta merce aveva lasciato il territorio della Comunità a bordo della nave Kapitan Stankov il 25 novembre precedente. Secondo la Commissione, tale ritardo avrebbe causato incertezza quanto al fatto se le merci fossero state dichiarate all'esportazione entro i termini previsti e se le autorità doganali olandesi fossero in grado di controllare i prodotti medesimi.

10 In risposta ad una lettera del 14 gennaio 1992, con cui la Commissione chiedeva informazioni supplementari al fine di far luce in proposito, le autorità olandesi facevano presente, con lettere del 25 giugno e 17 luglio 1992, che l'ufficio doganale di Terneuzen era rimasto chiuso durante il fine settimana del 25 e 26 novembre

1989, ma che la dichiarazione era stata rimessa all'ufficio doganale incaricato dello sdoganamento delle merci. Secondo le dette autorità, la nave Kapitan Stankov aveva attraccato a Terneuzen il 25 novembre 1989 e gli agenti doganali avevano prelevato dei campioni *successivamente* esaminati da esperti dell'amministrazione; la dichiarazione era stata sbrigata il primo giorno lavorativo successivo, vale a dire il 27 novembre 1989.

11 La Commissione, ritenendo tale risposta sfornita di qualsiasi supporto documentale o comunque probatorio, invitava le autorità olandesi, nel corso di una riunione bilaterale svoltasi il 3 novembre 1992, a fornire la prova che la dichiarazione di esportazione fosse stata effettivamente presentata all'ufficio doganale incaricato dello sdoganamento il 25 novembre 1989 e che i campioni fossero stati prelevati.

12 Con decisione 6 novembre 1992, 92/2645/CE, la Commissione fissava al 15 dicembre 1992 il termine ultimo ai fini della trasmissione da parte degli Stati membri delle informazioni supplementari riguardanti la liquidazione dei conti per l'esercizio finanziario 1990.

13 In risposta alla richiesta di informazioni supplementari della Commissione, le autorità olandesi reiteravano, con lettera 14 dicembre 1992, gli argomenti relativi ai movimenti della nave Kapitan Stankov e si impegnavano ad inviare, a relativo sostegno, l'estratto del registro delle chiuse e del porto di Terneuzen. Le autorità olandesi si richiamavano, inoltre, alle annotazioni effettuate a mano dal funzionario delle dogane competenti sul modulo di servizio delle dogane relativo allo sdoganamento delle merci di cui trattasi.

14 Tali documenti venivano tuttavia inviati alla Commissione solamente tra il 19 ed il 22 luglio 1993, vale a dire una volta scaduto il termine fissato dalla Commissione nella menzionata decisione 6 novembre 1992.

15 La Commissione rilevava, nella propria relazione di sintesi del 1° ottobre 1993, n. VI/119/93, che la dichiarazione di esportazione per i 18 250 230 kg di orzo destinati alla Russia era stata accolta dalle autorità doganali di Terneuzen il 27 novembre 1989, mentre tali merci avevano già lasciato il territorio della Comunità il 25 novembre precedente. La Commissione rilevava, inoltre, che dalla consultazione del registro dei movimenti delle navi dei Lloyds risultava che la nave Kapitan Stankov non aveva attraccato a Terneuzen, bensì aveva lasciato il territorio della Comunità partendo da Gand.

16 Sulla base di tale relazione la Commissione emanava, il 25 novembre 1993, la decisione impugnata.

Il ricorso

17 Avverso la decisione impugnata il governo olandese deduce due motivi.

Sul primo motivo

18 Con il primo motivo il governo olandese sostiene che la decisione impugnata sarebbe contraria al combinato disposto dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70 e degli artt. 3, 4 e 47 del regolamento n. 3665/87.

19 Verificando che la restituzione venisse concessa nel rispetto di tutti i requisiti fissati dalla normativa comunitaria e, in particolare, nel rispetto dei requisiti stabiliti dagli artt. 3, 4 e 47 del regolamento n. 3665/87, le autorità nazionali avrebbero assolto agli obblighi loro incombenti ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70.

20 La Commissione contesta che, con l'emanazione della decisione impugnata, avrebbe applicato l'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70. Le vere questioni sollevate nella causa in esame consisterebbero, da un lato, nell'accertare se la nave Kapitan Stankov si trovasse a Terneuzen il 25 novembre 1989, se siano stati effettuati controlli da parte delle autorità olandesi e, in caso affermativo, quali, nonché, dall'altro, se le autorità olandesi abbiano dedotto prove concrete al riguardo in tempo utile, vale a dire entro il termine del 15 dicembre 1992 fissato dalla Commissione nella propria decisione 6 novembre 1992.

21 La Commissione sostiene inoltre che, in ogni caso e anche ammesso che trovasse applicazione l'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70, le autorità olandesi avrebbero dato prova di negligenza, in quanto avrebbero tardato 18 mesi prima di trasmettere i documenti più volte sollecitati dalla Commissione.

22 A questo proposito è opportuno ricordare anzitutto che, alla luce dei principi che reggono la procedura di liquidazione dei conti FEAOG, principi confermati dalla giurisprudenza della Corte, vengono finanziate dal FEAOG solo le restituzioni concesse e gli interventi effettuati «secondo le norme comunitarie» nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (v. sentenza 24 marzo 1988, causa C-347/85, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. 1749, punto 11).

23 Orbene, conformemente all'art. 2 della direttiva del Consiglio 24 febbraio 1981, 81/177/CEE, relativa all'armonizzazione delle procedure di esportazione delle merci comunitarie (GU L 83, pag. 40), l'esportazione fuori del territorio doganale della Comunità delle merci è subordinata al deposito in un ufficio doganale di una dichiarazione di esportazione.

24 Peraltro, a termini dell'art. 3, n. 5, del regolamento n. 3665/87, il documento utilizzato «deve recare tutti i dati necessari per il calcolo dell'importo della restituzione». Ai sensi del successivo n. 6, al momento dell'accettazione della dichiarazione di esportazione i prodotti sono sottoposti a controllo doganale fino a quando lasciano il territorio doganale della Comunità.

25 Da tutte le menzionate disposizione emerge che una dichiarazione di esportazione deve essere effettuata per iscritto, al fine di verificare, in particolare, se le indicazioni fornite dall'esportatore corrispondano alle merci presentate ai fini dell'esportazione e che tale dichiarazione deve essere consegnata prima che le merci abbiano lasciato il territorio doganale.

26 Si deve ricordare, in secondo luogo, che, quando la Commissione rifiuta di porre a carico del FEAOG talune spese, in quanto provocate da infrazioni alla disciplina comunitaria imputabili ad uno Stato membro, spetta allo Stato medesimo dimostrare che sussistono i presupposti del finanziamento negato (v., in particolare, la menzionata sentenza Regno Unito/Commissione, punto 14).

27 Tale principio si applica parimenti nel caso, come quello di specie, in cui la Commissione, sulla base dei controlli effettuati dai propri servizi, ritenga che lo Stato membro di cui trattasi non abbia effettuato i controlli necessari prima che le merci lasciassero il territorio doganale (v., anche in tal senso, sentenza 6 giugno 1996, causa C-198/94, Italia/Commissione, Racc. pag. I-2797, punto 36).

28 L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, impone peraltro agli Stati membri l'obbligo generale di prendere le misure necessarie per assicurarsi dell'effettività e della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG, per prevenire e perseguire le irregolarità e per recuperare le somme perdute a seguito di irregolarità o di negligenze (sentenza 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione, Racc. pag. I-2321, punto 17).

29 Si deve rilevare che, nella specie, le autorità olandesi non sono state in grado di dimostrare, quantomeno prima della scadenza del termine fissato dalla Commissione nella decisione 6 novembre 1992, che gli accertamenti effettuati dalla detta istituzione fossero inesatti.

30 Orbene, come correttamente rilevato dall'avvocato generale ai punti 25-27 delle proprie conclusioni, le lettere delle autorità olandesi 25 giugno e 17 luglio 1992 contengono solamente spiegazioni supplementari relative alla successione degli avvenimenti del fine settimana del 25 e 26 novembre 1989 e non possono essere pertanto considerate mezzi di prova sufficienti. Nemmeno la lettera 14 dicembre 1992 contiene nuove prove a sostegno delle affermazioni delle autorità olandesi.

31 Si deve conseguentemente ritenere che gli accertamenti della Commissione relativi alla presentazione della dichiarazione di esportazione ed al controllo delle merci di cui trattasi costituiscono elementi idonei a far sorgere seri dubbi quanto alla veridicità della detta dichiarazione e quanto ai controlli effettuati dalle autorità doganali olandesi a Terneuzen.

32 Alla luce di tali considerazioni, il motivo di ricorso relativo alla violazione del combinato disposto dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70 e degli artt. 3, 4 e 47 del regolamento n. 3665/87 deve essere respinto.

Sul secondo motivo

33 Con il secondo motivo il governo olandese fa valere che la decisione impugnata violerebbe l'art. 190 del Trattato CE per insufficiente motivazione.

34 La Commissione sostiene, invece, che dal fascicolo emergerebbe chiaramente come tra i propri servizi e le autorità olandesi sia intercorsa abbondante corrispondenza nell'ambito della quale la Commissione avrebbe fatto sapere sin dall'inizio di necessitare di prove in ordine all'operazione di cui trattasi. Il governo olandese sarebbe stato quindi a conoscenza della motivazione della decisione impugnata.

35 Si deve rilevare in proposito che, secondo costante giurisprudenza, la portata dell'obbligo di motivazione sancito dall'art. 190 del Trattato dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e dal contesto nel quale esso è stato adottato (v. sentenza 22 giugno 1993, causa C-54/91, Germania/Commissione, Racc. pag. I-3399, punto 10).

36 Nel particolare contesto dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti, la motivazione della decisione deve essere considerata sufficiente qualora lo Stato destinatario sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione di tale decisione e conoscesse i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al FEAOG l'importo controverso (v. sentenza 13 dicembre 1990, causa C-22/89, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-4799, punto 18).

37 Nella specie, come fatto valere dalla Commissione, emerge dal fascicolo che il governo olandese è stato associato al procedimento di elaborazione della decisione impugnata e che le incertezze rilevate dalla Commissione in ordine alle circostanze relative all'esportazione dell'orzo contestata sono state più volte sottoposte all'attenzione delle autorità olandesi.

38 Si deve osservare, in particolare, che la Commissione ha indicato nella propria relazione di sintesi le ragioni che l'hanno indotta a negare la liquidazione dell'importo controverso. Inoltre, con lettera 14 gennaio 1992, la Commissione ha sollecitato le autorità olandesi a fornire informazioni supplementari idonee ad eliminare le incertezze relative alla questione se le merci fossero state tempestivamente dichiarate all'esportazione e se la dogana fosse stata in grado di verificare i prodotti medesimi.

39 Ciò premesso, la motivazione della decisione impugnata deve essere ritenuta sufficiente.

40 Atteso che il secondo motivo non può trovare accoglimento, il ricorso deve essere respinto in toto.

Sulle spese

41 A termini dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Il Regno dei Paesi Bassi è rimasto soccombente e deve essere quindi condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

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

Ragnemalm Schintgen Mancini

Kapteyn Hirsch

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 1° ottobre 1998.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

H. Ragnemalm