# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS presentate il 20 novembre 1990 *

*Signor Presidente,*
*Signori Giudici,*

1. Nella presente causa, la Repubblica federale di Germania (in prosieguo: la « Germania ») chiede l'annullamento parziale della decisione della Commissione 88/630/CEE (GU L 353, pag. 30) relativa alla liquidazione dei conti presentati dalla Germania a titolo delle spese finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (in prosieguo: il « FEAOG ») per il 1986, in quanto la Commissione non ha posto a carico del FEAOG talune spese effettuate dalla Germania. Il ricorso riguarda quattro punti distinti:

— il controllo della denaturazione del latte scremato in polvere (rifiuto di presa in carico di 61 377 605,77 DM);

— il controllo della qualità del burro durante il periodo probativo di magazzinaggio (rifiuto di 1 947 053 DM);

— i termini di presa in carico del burro d'intervento (rifiuto di 1 789 856,23 DM);

— il pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione (rifiuto di 190 429,76 DM).

**Controllo della denaturazione del latte scremato in polvere**

2. Il primo punto considerato dal ricorso costituisce l'illustrazione di una delle conseguenze più assurde dell'esistenza delle eccedenze di latte comunitarie: la denaturazione del latte scremato in polvere mediante sostanze quali il solfato ferroso e il solfato di rame. Al fine di ridurre le giacenze d'intervento del latte scremato in polvere, il regolamento (CEE) della Commissione n. 368/77 (GU L 52, pag. 19) ha istituito un programma di vendita mediante gara del latte scremato in polvere destinato all'alimentazione dei suini e del pollame. Per garantire che il latte scremato in polvere non potesse essere deviato verso il mercato, più lucrativo, dell'alimentazione dei vitelli, è stato richiesto ai concorrenti eventuali che si impegnassero a denaturare o a far denaturare il latte scremato in polvere secondo una delle formule di cui al n. 1 dell'allegato del regolamento, ottemperando alle disposizioni di cui al n. 3 dello stesso allegato, oppure mediante incorporazione diretta in un alimento per animali (art. 6, n. 1). Il n. 1 dell'allegato del regolamento n. 368/77, come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione n. 2923/82 (GU L 304, pag. 64), istituisce le varie formule di denaturazione. Il n. 3, che riguarda le prescrizioni di carattere generale relative alla denatura-

* Lingua originale: l'inglese.

zione e all'incorporazione, prevede, alla lett. D, che:

« I prodotti addizionati al latte scremato in polvere, secondo le formule di cui al paragrafo 1, devono essere ripartiti uniformemente, in modo che due campioni di 50 grammi ciascuno, prelevati a caso in una partita di 25 chilogrammi, diano al dosaggio chimico risultati identici, fatte salve le tolleranze del metodo di analisi applicato (...) ».

3. Ai sensi dell'art. 16, n. 2, del regolamento n. 368/77, l'autorità competente dello Stato membro interessato provvede a controllare che la denaturazione o l'incorporazione diretta siano state effettuate correttamente, e procede, a tal fine, ad un controllo contabile con una verifica sul posto.

4. La controversia verte sulla natura dei controlli necessari ad accertare che la ripartizione della sostanza di denaturazione del latte scremato in polvere sia omogenea. Prima del 21 settembre 1987, la Germania, per verificare l'omogeneità del prodotto denaturato, si basava su controlli effettuati durante l'operazione di denaturazione nonché su controlli organolettici successivi, ma non procedeva ad un'analisi chimica. Ora, la Commissione sostiene che un'analisi chimica è necessaria in forza del n. 3, lett. D, dell'allegato del regolamento n. 368/77.

5. I primi argomenti sviluppati dalla Germania contro il rifiuto di presa in carico di cui trattasi si riferiscono al fatto che il regolamento n. 368/77 non contiene alcuna disposizione specifica che prevede la necessità di un'analisi chimica e che in ogni caso l'obbligo, previsto dall'art. 6, n. 1, di rispettare i requisiti elencati dal n. 3 dell'allegato si applica ai concorrenti e non allo Stato membro.

6. Tuttavia, questi argomenti sono stati già respinti nelle cause riunite 258/87, 337/87 e 338/87, Italia/Commissione (sentenza 19 ottobre 1989, Racc. pag. 3359), nelle quali la Corte ha dichiarato, al punto 18 della motivazione della sentenza, che le prescrizioni tecniche menzionate al n. 3, lett. D, dell'allegato costituiscono parte integrante del sistema di controllo della denaturazione istituito dal regolamento n. 368/77 e che tali prescrizioni comportano di per sé il carattere sistematico dell'analisi chimica.

7. Alla luce di tale sentenza, la Germania è stata invitata dalla Corte, in un quesito scritto, a indicare se essa intendesse mantenere tale punto del suo ricorso. Essa ha risposto affermativamente, menzionando taluni altri argomenti che non erano stati sollevati o esaminati nelle cause soprammenzionate.

Innanzitutto, tenuto conto della formula di denaturazione particolare utilizzata in Germania (formula IK), un'analisi chimica costituisce un mezzo inadeguato per controllare l'omogeneità del prodotto denaturato. Infatti, l'analisi chimica indica solo indirettamente se la colza macinata — l'agente di denaturazione decisivo utilizzato in applicazione di tale formula — presenta una ripartizione omogenea. Per contro, l'applicazione combinata di controlli durante la fabbricazione della mistura e di controlli organolettici costituisce un metodo adeguato.

In secondo luogo, esistono dei dubbi circa la compatibilità di un'analisi chimica con la direttiva del Consiglio 70/524/CEE, concernente gli additivi nell'alimentazione degli animali (GU L 270, pag. 1), laddove tale analisi è destinata a verificare la ripartizione di taluni agenti di denaturazione (cioè il solfato ferroso e il solfato di rame), di cui tale direttiva ha vietato in ogni caso l'incorporazione nell'alimentazione degli animali.

In terzo luogo, non si è tenuto conto del fatto che dopo il 21 settembre 1987 la Germania ha sottoposto ad un'analisi chimica campioni di latte scremato in polvere che erano stati conservati dopo denaturazione nel 1986. Poiché le disposizioni vigenti non precisano il momento né la periodicità delle analisi chimiche, e poiché tali controlli hanno dimostrato che gli agenti di denaturazione presentavano una ripartizione omogenea, sarebbe incompatibile con il principio di proporzionalità far sopportare alla Germania la totalità dell'onere dell'importo rifiutato.

8. A mio parere, anche questi argomenti supplementari devono essere respinti. Per quanto riguarda il primo argomento, la Corte ha dichiarato in una giurisprudenza costante, in particolare nella causa 819/79, Germania/Commissione, punto 10 della motivazione (Racc. 1981, pag. 21), che, quando le disposizioni comunitarie prevedono un sistema specifico di controllo da parte delle autorità nazionali, la necessità di un'applicazione uniforme del diritto comunitario richiede che gli Stati membri si conformino a tale sistema, di modo che non sia necessario valutare se un altro sistema sarebbe più efficace di quello che è stato previsto. In ogni caso, anche supponendo che sia esatto (cosa che contesta la Commissione) che, tenuto conto della formula di denaturazione specifica utilizzata in Germania, un'analisi chimica non è completamente efficace per verificare se la ripartizione dell'agente di denaturazione sia omogenea, una tale analisi deve tuttavia costituire un ulteriore controllo utile della denaturazione corretta del latte scremato in polvere.

9. Per quanto riguarda il secondo argomento, e come fa notare la Commissione, mentre la direttiva 70/524 esclude l'utilizzazione, negli alimenti per animali, di solfato ferroso o di solfato di rame sotto forma monoidrata, essa non vieta l'utilizzo di solfato ferroso sotto forma eptaidrata o di solfato di rame sotto forma pentaidrata, che sono le sostanze effettivamente considerate da talune delle formule di denaturazione (ivi compresa la formula IK) elencate al n. 1 dell'allegato 1 del regolamento n. 368/77.

10. Per quanto riguarda l'ultimo argomento della Germania, è esatto che le disposizioni comunitarie non precisano il momento né la periodicità del ricorso all'analisi chimica. Ritengo tuttavia che tale argomento non possa essere considerato fondato perché è chiaro, in ogni caso, che l'esame da parte delle autorità tedesche, più di nove mesi dopo la denaturazione, di campioni di latte scremato in polvere conservati dopo la loro produzione nel 1986 non è equivalente all'utilizzo sistematico dell'analisi chimica che, come la Corte ha indicato nella sentenza pronunciata nelle cause riunite 258/87, 337/87 e 338/87, « Italia », soprammenzionate, costituisce parte integrante del sistema di controllo della denaturazione.

11. A mio parere, il principio di proporzionalità non può essere validamente invocato nel contesto di tale causa. La Corte ha dichiarato in una giurisprudenza costante, in particolare nella causa 238/86, Paesi Bassi/Commissione, punti 25 e 26 della motivazione (Racc. 1988, pag. 1191), che gli artt. 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), consentono alla Commissione di prendere in carico per il FEAOG solo gli importi versati in conformità alle norme comunitarie applicabili, lasciando a carico degli Stati membri qualsiasi altro importo versato. Nei casi in cui tali norme autorizzano il pagamento di un aiuto solo a condizione che talune formalità di prove di controllo siano osservate, un aiuto versato disconoscendo tale condizione non è compatibile col diritto comunitario e la spesa ad esso relativa non può quindi essere posta a carico del FEAOG, anche se è dimostrato che non è stata commessa alcuna irregolarità materiale. Inoltre, risulta chiaramente dal terzo e quarto considerando del regolamento n. 368/77, che lo stretto rispetto del requisito secondo cui il latte scremato in polvere non deve essere deviato dall'utilizzo finale al quale è destinato costituisce uno degli obiettivi principali del regolamento.

12. Propongo quindi di respingere il ricorso sul primo punto.

**Controllo della qualità del burro durante il periodo probativo di magazzinaggio**

13. Le modalità di applicazione degli interventi sul mercato del burro e della crema di latte sono state fissate dal regolamento (CEE) della Commissione n. 685/69 (GU L 90, pag. 12), come modificato in particolare dal regolamento (CEE) della Commissione n. 1829/80 (GU L 178, pag. 22) e dal regolamento (CEE) della Commissione n. 1836/86 (GU L 158, pag. 57). In virtù degli artt. 2 e 3 del regolamento n. 685/69, gli organismi di intervento acquistano il burro loro offerto soltanto se soddisfa taluni requisiti, tra cui quelli relativi alla fabbricazione di un burro di buona conservazione. A tal fine, l'art. 6, n. 1 (come modificato dal regolamento n. 1836/86), stabilisce che, prima dell'acquisto definitivo, il burro deve essere sottoposto ad un periodo probativo di magazzinaggio di due mesi a decorrere dalla data di entrata del burro nel deposito frigorifero. Ai sensi dell'art. 6, n. 2 (come modificato dal regolamento n. 1829/80), il venditore si impegna, con la sua offerta, « qualora nel corso del periodo probatorio di magazzinaggio la diminuzione della qualità del burro risulti superiore a quella che normalmente risulta dalla conservazione di un burro rispondente alle esigenze di cui all'art. 2 », a riprendere il burro di cui trattasi, a rimborsare il prezzo di acquisto già versato ed a pagare le spese di ammasso a decorrere dal giorno della presa in consegna fino all'uscita dal deposito.

14. La controversia riguarda nella fattispecie, come nella causa C-22/89, Paesi Bassi/Commissione, il momento dei controlli intesi a determinare se si sia verificato un deterioramento anormale. La prassi delle autorità tedesche è di analizzare il burro, come regola generale, tra il cinquantesimo ed il sessantesimo giorno dopo la sua entrata nel deposito. Secondo la Commissione, i controlli di conservazione devono essere effettuati prima del sessantesimo giorno dopo l'entrata.

15. Per contestare il rifiuto di presa in carico di cui trattasi, la Germania sostiene che il regolamento n. 685/69 non fissa alcuna regola precisa circa il momento dei controlli della qualità del burro e che i metodi di

analisi utilizzati dall'organismo di intervento competente consentono effettivamente di determinare con certezza, dopo solo due settimane di magazzinaggio, se un deterioramento anormale della qualità del burro si verificherà nel corso del periodo probativo di magazzinaggio. La Germania fa notare anche che la stretta applicazione della posizione della Commissione comporta difficoltà pratiche considerevoli. Dal punto di vista amministrativo è molto difficile organizzare tutti i controlli esattamente per il sessantesimo giorno di magazzinaggio, e i risultati dei controlli effettuati dopo tale data possono essere contestati dagli operatori interessati. Infine, la Germania sostiene che la Commissione ha omesso di motivare il suo rifiuto di un importo corrispondente a 0,25% della spesa di cui trattasi.

16. A mio parere tali argomenti vanno respinti. Come ho già rilevato nelle mie conclusioni nella causa C-22/89, presentate il 7 novembre 1990, (Racc. 1990, pag. I-4805) la formulazione dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 685/69, che menziona un periodo probativo di magazzinaggio di due mesi, indica essa stessa che il controllo della qualità del burro non può aver luogo prima del sessantesimo giorno. Tale interpretazione restrittiva si basa sulla finalità del periodo probativo e dei controlli di qualità, che è di fornire una garanzia del mantenimento della qualità prima che il burro sia definitivamente posto nell'ammasso d'intervento.

17. Il fatto che verifiche effettuate più presto possono fornire una garanzia equivalente non può a mio parere essere preso in considerazione. Come ho già ricordato relativamente al primo punto del ricorso, la Corte ha dichiarato in una giurisprudenza costante, in particolare nella causa 819/79, Germania/Commissione, soprammenzionata, che, quando disposizioni comunitarie prevedono un sistema specifico di controllo, la necessità di un'applicazione uniforme delle regole comunitarie richiede che gli Stati membri si conformino a tale sistema, di modo che non è necessario esaminare se un altro sistema sia più efficace. La stessa conclusione deve applicarsi quando si sostiene semplicemente che un altro sistema abbia la stessa efficacia di quello che è stato previsto.

18. Le difficoltà pratiche che derivano da tale concezione restrittiva possono essere risolte a mio parere effettuando le verifiche il più presto possibile dopo la fine del periodo probativo. Se i controlli vengono effettuati al più tardi entro un termine di alcuni giorni dopo la scadenza del periodo probativo, sembra poco probabile che un operatore possa essere in grado di sostenere in maniera convincente che un deterioramento anormale scoperto nel corso dei controlli non sia avvenuto durante tale periodo.

19. Per quanto riguarda l'ultimo argomento, la Corte ha ammesso in una giurisprudenza costante che, per soddisfare l'obbligo di motivare le decisioni con cui si rifiutano le spese, è possibile far riferimento alla motivazione del rifiuto esposta nella relazione di sintesi della Commissione relativa alla liquidazione dei conti del FEAOG per gli anni di cui trattasi, che è comunicata agli Stati membri (v., ad esempio, causa 238/86, Paesi Bassi/Commissione, soprammenzionata, punti 15 e 16 della sentenza). Dalla relazione di sintesi per il 1986 (doc. VI/160/88, pagg. 54 e 55) risulta che a cinque Stati membri, tra cui la Germania, è stato

rifiutato lo 0,25% della spesa considerata per i quantitativi di burro esaminati prima del sessantesimo giorno e che la Commissione è pervenuta a tale percentuale sulla base di due considerazioni. Innanzitutto i controlli di qualità effettuati sulla produzione erano globalmente adeguati. In secondo luogo, i risultati dei controlli alla conservazione che erano stati effettuati negli Stati membri che avevano applicato le procedure corrette indicavano che solo una minima percentuale dei quantitativi totali non corrispondeva alle condizioni richieste. Nel controricorso nel presente procedimento, la Commissione indica che tale percentuale è di circa lo 0,25% dei quantitativi di burro controllati.

20. La Commissione non aveva manifestamente la possibilità di determinare a posteriori quali quantitativi di burro controllati prima del sessantesimo giorno non sarebbero stati considerati soddisfacenti se si fossero seguite le procedure corrette. Essa poteva quindi ragionevolmente supporre che la quantità che era stata respinta in applicazione delle procedure corrette corrispondeva alla media comunitaria. In verità, poiché l'altro approccio possibile sarebbe consistito nel rifiutare l'importo totale della spesa di cui trattasi, l'approccio seguito dalla Commissione deve anche essere considerato come generoso nei confronti degli Stati membri interessati. Ritengo quindi che i motivi forniti per l'adozione di tale percentuale devono essere considerati soddisfacenti.

21. Occorre quindi a mio parere respingere il ricorso anche su tale secondo punto.

**Termini di presa in carico del burro d'intervento**

22. Il terzo punto del ricorso, come il secondo, riguarda il magazzinaggio del burro d'intervento. Le modalità di applicazione degli interventi sul mercato del burro e della crema di latte sono stati fissati dal regolamento della Commissione n. 685/69, soprammenzionato.

23. Prima del 1986, la data di presa in carico del burro da parte dell'organismo d'intervento, cioè la data a decorrere dalla quale tale organismo assume la responsabilità delle spese di magazzinaggio, dell'assicurazione, ecc., coincideva in via di principio con il giorno di entrata del burro nel deposito frigorifero designato dall'organismo d'intervento. Nel febbraio 1986, dopo l'annuncio della sua proposta di diminuire il prezzo d'intervento del burro per la campagna lattiera 1986-87, la Commissione ha introdotto un sistema di termini di presa in carico al fine di evitare una ondata di vendite speculative all'intervento. In virtù di tale sistema, i venditori sopportavano i costi dell'intervento per periodi di durata variabile calcolati a decorrere dalla data di entrata del burro nel deposito. In sintesi, la situazione nel 1986 era la seguente:

— prima del 28 febbraio 1986: nessun termine di presa in carico;

— dal 28 febbraio 1986 all'11 maggio 1986: 60 giorni di termine di presa in carico [combinato disposto del regolamento (CEE) della Commissione n. 521/86 (GU L 51, pag. 65) e del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1226/86 (GU L 109, pag. 19)];

— dal 12 maggio 1986 al 12 giugno 1986: nessun termine di presa in carico;

— dal 13 giugno 1986 all'11 settembre 1986: 60 giorni di termine di presa in carico (regolamento della Commissione n. 1836/86, soprammenzionato);

— dal 12 settembre al 31 dicembre 1986: 120 giorni di termine di presa in carico [regolamento (CEE) della Commissione n. 2814/86 (GU L 260, pag. 14) e regolamento (CEE) della Commissione n. 3293/86 (GU L 304, pag. 24)].

24. La Commissione sostiene che il Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (in prosieguo: il « BALM »), l'organismo d'intervento tedesco, ha consentito agli offerenti di manipolare i dati delle loro offerte di vendita e di consegna all'intervento per sottrarsi all'applicazione dei termini di presa in carico, in particolare di trarre vantaggio dalla mancanza di tali termini entro il 12 maggio ed il 12 giugno 1986. Secondo la Commissione, il BALM ha consentito agli offerenti di ritirare le offerte di vendita formulate fino all'11 maggio 1986, cioè durante un periodo in cui esisteva un termine di presa in carico di 60 giorni, e di presentare di nuovo le loro offerte dopo tale data. Inoltre, durante il periodo 12 maggio — 12 giugno 1986, il BALM ha consentito agli offerenti di presentare offerte riguardanti la totalità della loro produzione di burro del mese susseguente invece della produzione della settimana seguente, il che costituiva la pratica seguita fino allora: gli offerenti erano stati quindi in grado di sottrarre una gran parte della loro produzione futura all'applicazione dei termini di presa in carico. Il risultato di tale manipolazione sarebbe stato che, su 26 454,475 tonnellate di burro collocate nel deposito nel maggio 1986 e su 19 159,515 tonnellate collocate in deposito nel giugno 1986, solo, rispettivamente, 1 328,85 e 1 067,64 tonnellate sarebbero state assoggettate a un termine di presa in carico di 60 giorni (relazione di sintesi, pag. 62).

25. La Germania non contesta la veridicità dei fatti di cui sopra. Essa impugna il rifiuto di presa in carico delle spese di cui si tratta sulla base di quattro mezzi principali. Innanzitutto in diritto tedesco e in generale nel diritto degli Stati membri un'offerta di vendita non ha efficacia obbligatoria: il BALM non era quindi autorizzato ad impedire agli offerenti di ritirare e di presentare di nuovo le loro offerte. In secondo luogo non è stato possibile per ragioni pratiche modificare a breve termine le procedure istituite. In terzo luogo la Commissione in una lettera 24 maggio 1982 indirizzata al ministro tedesco dell'Agricoltura (allegata al ricorso) ha autorizzato esplicitamente la presentazione di offerte di vendita di burro non ancora prodotto e non ha preso alcuna misura per ritirare tale autorizzazione. Tale lettera ha inoltre confermato la mancanza di efficacia obbligatoria delle offerte precisando che gli offerenti dovevano essere autorizzati a ritirare le loro offerte se la possibilità di una vendita sul mercato libero si presentava. Infine e più in generale la Germania sostiene che, anche se nelle disposizioni comunitarie esistevano lacune da cui gli offerenti potevano trarre vantaggio, spettava alla Commissione adottare le misure necessarie.

26. La Commissione ritiene in sintesi che l'introduzione dei termini di presa in carico nel febbraio 1986 abbia generato una situazione economica e giuridica nuova, che avrebbe dovuto indurre le autorità tedesche

a modificare la loro prassi di loro propria iniziativa considerando le offerte come vincolanti e non accettando più le offerte relative al burro non ancora prodotto.

27. Ritengo che l'argomentazione del governo tedesco vada respinta. Per quanto riguarda il primo argomento, come la Commissione fa notare, il sistema d'intervento comunitario comporta le sue proprie regole specifiche, che possono allontanarsi dalle regole contrattuali normali. La specificità di tale sistema è illustrata dal fatto che un organismo d'intervento, in quanto destinatario di un'offerta di vendita, non ha la facoltà di accettarla o di respingerla come sarebbe il caso in via di principio in una situazione contrattuale normale: al contrario, dal momento che le condizioni dell'intervento sono soddisfatte, esso è tenuto ad accettare un'offerta di vendita all'intervento (v., ad esempio, causa 49/71, « Hagen », punto 10 della motivazione, Racc. 1972, pag. 23). Ora, anche se la libertà contrattuale dell'organismo d'intervento può trovarsi così limitata dalle regole comunitarie, ritengo che la libertà dell'offerente di ritirare la sua offerta prima dell'accettazione possa essere anche ridotta quando ciò risulti essere necessario per la realizzazione degli obiettivi delle disposizioni di cui trattasi.

28. È chiaro, a mio parere, che una tale restrizione era necessaria nelle circostanze che hanno dato luogo all'introduzione del sistema dei termini di presa in carico, dato che altrimenti tale sistema poteva essere facilmente aggirato semplicemente mediante un ritiro dell'offerta ed una nuova presentazione in un momento più favorevole.

29. Per quanto riguarda il secondo argomento della Germania, non sono convinto che una reazione rapida alla nuova situazione non fosse possibile. Il termine di presa in carico di 60 giorni previsto dal regolamento n. 521/86 cessava di produrre i suoi effetti alla fine della campagna lattiera 1985-86, cioè il 12 maggio 1986, e l'organismo d'intervento avrebbe dovuto accorgersi immediatamente (cosa che è chiaramente il caso per gli offerenti) del fatto che le disposizioni applicabili contenevano ormai una lacuna che poteva essere sfruttata se non veniva adottata nessuna misura preventiva. Non era necessario istituire un nuovo insieme complesso di procedure: era sufficiente informare tutti gli offerenti che intendevano ritirare la loro offerta il 12 maggio o dopo tale data che l'offerta doveva essere considerata vincolante o che, se l'offerta veniva ritirata, essa non poteva essere di nuovo presentata in un successivo momento.

30. Ritengo anche che dopo l'introduzione del sistema dei termini di presa in carico le autorità tedesche avrebbero dovuto eliminare, o quanto meno sospendere, la loro pratica consistente nell'accettare le offerte relative al burro non ancora prodotto. Nel maggio-giugno 1986, nel momento in cui gli offerenti hanno cominciato ad offrire alla vendita la loro produzione futura di tutto un mese, invece di una settimana, l'organismo d'intervento non ha potuto non accorgersi del fatto che queste manovre miravano ad aggirare il termine di presa in carico. Come la Commissione fa notare, l'autorizzazione data nel 1982 (sembra unicamente alla Germania) di acquistare burro non ancora prodotto era stata concessa in una situazione totalmente differente, nella quale tale prassi non comportava un aumento delle spese a carico del FEAOG e non era in contraddizione con le regole del sistema d'intervento.

31. A mio parere, va respinto anche l'ultimo argomento, secondo cui spettava alla Commissione, che era all'origine di questa lacuna nella sua normativa, adottare le misure necessarie per impedire l'aggiramento del sistema.

32. La Corte ha dichiarato in una giurisprudenza costante che spetta agli Stati membri, in virtù dell'art. 5 del Trattato, assicurare sul loro territorio l'esecuzione della normativa comunitaria, in particolare nell'ambito della politica agricola comune (v. cause riunite 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor, punto 17 della motivazione, Racc. 1983, pag. 2633). Inoltre, l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 stabilisce che gli Stati membri adottino le misure necessarie per prevenire e perseguire le irregolarità che pregiudicano le operazioni del FEAOG. La finalità del nuovo sistema dei termini di presa in carico, che è di evitare le vendite speculative, è stata esposta in maniera del tutto chiara, in particolare nei considerando del regolamento n. 521/86. Stando così le cose, spettava agli Stati membri prevedere, di loro propria iniziativa, qualsiasi adattamento delle loro norme o prassi amministrative che si rivelasse necessario per garantire la realizzazione degli obiettivi di assistenza.

33. Propongo quindi di respingere il ricorso per quanto riguarda il terzo punto.

**Pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione**

34. L'art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 565/80, relativo al pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 62, pag. 5), prevede che a richiesta dell'interessato viene pagato un importo pari alla restituzione all'esportazione non appena i prodotti o le merci siano sottoposti al regime di deposito doganale o di zona franca ai fini della loro esportazione entro un determinato termine. In base al primo comma dell'art. 6 dello stesso regolamento, il beneficio dei regimi di pagamento anticipato è subordinato alla costituzione di una cauzione che garantisca il rimborso di un importo pari a quello pagato, maggiorato di un importo supplementare. Ai sensi del secondo comma dell'art. 6, tale cauzione viene totalmente o parzialmente incamerata, se risulta che non è sorto alcun diritto alla restituzione o che il diritto alla restituzione riguardava un importo inferiore.

35. Il regolamento (CEE) della Commissione n. 798/80 (GU L 87, pag. 42) fissa le modalità di applicazione dei regimi introdotti dal regolamento n. 565/80. L'art. 2, n. 1, stabilisce che l'ammissione al beneficio di queste disposizioni è subordinata alla presentazione alle autorità doganali di una dichiarazione nella quale l'esportatore manifesta la sua volontà di assoggettare i prodotti o le merci al controllo doganale, di esportarli e di beneficiare di una restituzione. L'art. 3, n. 1, prevede che, alla data dell'accettazione della dichiarazione di pagamento, i prodotti o le merci devono essere sottoposti al controllo doganale. Ai sensi dell'art. 4, n. 2, il risultato dell'esame della dichiarazione di pagamento e degli stessi prodotti o delle merci viene utilizzato per il calcolo della restituzione. Disposizioni dettagliate sono previste anche per le cauzioni. Ai sensi dell'art. 7, n. 1, viene costituita, prima dell'accettazione della dichiarazione di pagamento, una cauzione pari all'importo da versare prima dell'esportazione, al quale è aggiunto eventualmente l'importo compensativo monetario applicabile nonché una

certa percentuale della somma così ottenuta. Ai sensi dell'art. 10, n. 1, lett. b), lo svincolo integrale della cauzione è sottoposto alla presentazione della prova che i prodotti di cui trattasi diano diritto ad una restituzione di importo uguale o superiore a quello versato prima dell'esportazione.

36. Nel 1984, una società tedesca, il cui nome non è menzionato, ha presentato alle autorità doganali tedesche una dichiarazione di pagamento indicando la sua intenzione di esportare 783 531,2 kg di amido di grano, domandando che la merce fosse posta sotto controllo doganale e che fossero versate anticipatamente le restituzioni all'esportazione. Le autorità doganali (per ragioni che non sono precisate) non hanno controllato la merce, ma hanno autorizzato il pagamento anticipato di 59 985,28 DM alla società. Contemporaneamente esse hanno imputato, su una garanzia-quadro costituita dalla società, la somma di 190 427,76 DM, corrispondenti all'importo del pagamento anticipato e ad una maggiorazione di 130 442,48 DM, calcolata ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 798/80, a titolo di cauzione. Successivamente, le autorità doganali hanno scoperto che, sulla quantità totale dichiarata dalla società, solo 167 766 kg erano stati effettivamente prodotti, ma senza essere imballati per l'esportazione, e che la quantità rimanente non era stata nemmeno prodotta. Per tale motivo, esse hanno adottato una decisione con cui si richiede la restituzione dell'importo versato anticipatamente e con cui si dichiara acquisita la cauzione di 130 442,48 DM. La società ha presentato un reclamo contro tale decisione e ha ottenuto una sospensione dell'esecuzione. Il problema non è stato risolto prima dell'ottobre 1988, quando la società ha restituito, con gli interessi, l'importo del pagamento anticipato e le autorità doganali hanno svincolato la cauzione.

37. La Commissione, ritenendo che la dichiarazione prematura fosse stata effettuata probabilmente con un intento speculativo, ha considerato che l'importo del pagamento anticipato avrebbe dovuto essere recuperato rapidamente e la cauzione avrebbe dovuto rimanere acquisita. Essa ha quindi rifiutato la presa in carico di questi due importi, ciò solo su una base provvisoria per quanto riguarda la cauzione, nell'attesa di precisazioni da parte del governo tedesco.

38. Per contestare questo rifiuto, la Germania pone innanzitutto l'accento sul fatto che, ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune, il recupero delle somme perdute a seguito di irregolarità o di negligenze si effettua in conformità alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri. Il ritardo sopravvenuto nel recupero del pagamento anticipato non è risultato da una negligenza, ma era dovuto al reclamo e al fatto che le autorità doganali avevano un arretrato considerevole di pratiche analoghe da trattare. Stando così le cose, la Commissione avrebbe dovuto attendere l'esito del reclamo e non avrebbe dovuto escludere l'importo del pagamento anticipato nell'ambito della liquidazione dei conti per il 1986.

39. Per quanto riguarda la cauzione, la Germania sostiene che il diritto comunitario non precisa cosa bisogna fare quando una dichiarazione di pagamento viene presentata per delle merci che, per una gran parte, non esistevano. Si è dovuto quindi applicare il diritto nazionale e, in virtù del diritto doganale tedesco, il fatto che le merci non esistevano al momento considerato invalidava e rendeva nulla la dichiarazione di pagamento, benché mancasse un fondamento giuridico per dichiarare acquisita la cau-

zione. Il fatto di ammettere che la dichiarazione di pagamento, anche inesatta, era stata tuttavia validamente effettuata significava accettare che determinate merci inesistenti potevano essere considerate come collocate sotto il regime del deposito doganale, approccio che si traduce in difficoltà pratiche e finanziarie per la Comunità. Inoltre, la Germania sostiene che la Commissione non ha fornito alcuna motivazione adeguata per l'esclusione dell'importo della cauzione.

40. A mio parere, questi argomenti non possono essere accolti. L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 obbliga gli Stati membri « ad adottare le misure necessarie » per prevenire e perseguire le irregolarità e per recuperare le somme perdute a seguito di irregolarità o di negligenze. Come la Corte ha dichiarato nella sua recente sentenza 11 ottobre 1990, Italia/Commissione, punto 12 della motivazione (causa C-34/89, Racc. pag. 3603), i nn. 1 e 2 dell'art. 8 del regolamento n. 729/70 sono l'espressione, per quanto riguarda il finanziamento della politica agricola comune, dell'obbligo di diligenza generale di cui all'art. 5 del Trattato, obbligo che comporta che gli Stati membri debbano intervenire con sollecitudine per prevenire e perseguire le irregolarità.

41. È chiaro a mio parere che le autorità tedesche hanno tardato nel decidere il recupero del pagamento anticipato. Tale importo doveva essere rimborsato fin da quando è risultato, nel novembre 1984, che la dichiarazione di pagamento presentata dalla società di cui trattasi era inesatta. Non era naturalmente possibile impedire a tale società di fare uso del suo diritto di reclamo, ma, una volta trattata la questione nell'ambito della procedura di reclamo e dopo che è stato accertato, nel marzo 1986, che non vi era alcun motivo di contestare la decisione delle autorità doganali, avrebbero dovuto essere adottate immediatamente misure per il recupero del pagamento anticipato. La Corte non ha mai autorizzato gli Stati membri ad avvalersi di insufficienze o difficoltà amministrative per giustificare un inadempimento ai loro obblighi.

42. Per quanto riguarda la cauzione, ammetto che l'esistenza di veri e propri dubbi circa la possibilità di dichiararla legalmente acquisita poteva giustificare un certo ritardo nell'adozione della decisione finale. Tuttavia, non posso considerare che la decisione finale delle autorità tedesche di svincolare la cauzione fosse fondata. Risulta chiaramente dalle disposizioni comunitarie applicabili, cioè il secondo comma dell'art. 6 del regolamento n. 565/80 e l'art. 10, n. 1, lett. b), del regolamento n. 798/80, che, quando, come è il caso nella fattispecie, la restituzione non è dovuta, la cauzione deve essere dichiarata acquisita nella sua totalità. L'applicazione delle disposizioni doganali nazionali era quindi esclusa. Inoltre, come la Commissione fa notare, la dichiarazione di pagamento e il requisito di costituzione di una cauzione hanno per fine di garantire l'esecuzione da parte dell'esportatore del suo obbligo di esportare. L'applicazione di una disposizione nazionale che comporta la nullità della dichiarazione nel caso in cui le merci non sono state prodotte privava la cauzione della sua funzione, in quanto un esportatore potrebbe, senza alcun rischio per se stesso, rendere false dichiarazioni circa l'esistenza delle merci e il suo intento di esportarle.

43. Per quanto riguarda il problema della motivazione, l'ottavo considerando della decisione della Commissione, che è stata impugnata, ricorda che la spesa rifiutata per la Germania comprende un importo di

130 442,48 DM, per la cauzione corrispondente ad un certo quantitativo di amido di frumento « che avrebbe dovuto essere finanziato dal FEAOG ». La decisione fornisce quindi un motivo per il rifiuto, ma ciò, è vero, in maniera molto sommaria. Ritengo tuttavia che tale motivazione debba essere considerata adeguata in considerazione delle circostanze nella fattispecie. Innanzitutto, stando così le cose, la cauzione poteva essere considerata giustamente come automaticamente acquisita. Successivamente, risulta chiaramente dal nono considerando della decisione della Commissione che il rifiuto di presa in carico dell'importo della cauzione era stato inizialmente previsto solo su una base provvisoria, nell'attesa di precisazioni sulle questioni che si ponevano, e ciò è confermato alla pag. 23 della relazione di sintesi. Infine, nella misura in cui le autorità tedesche continuavano ad avere dubbi circa i motivi del rifiuto, risulta chiaramente dal fascicolo della causa che, sia prima che dopo l'adozione della decisione impugnata, vi sono stati scambi di corrispondenza tra la Commissione e il governo tedesco su tale questione e che il problema è stato anche esaminato dal comitato del Fondo. Risulta quindi che il governo tedesco non può avere ignorato le ragioni per le quali la Commissione ha ritenuto che l'importo di cui trattasi non potesse essere posto a carico del FEAOG. Stando così le cose, bisogna respingere anche l'argomento relativo all'insufficienza della motivazione.

## Conclusione

44. Di conseguenza, propongo alla Corte:

« 1) di respingere il ricorso;

2) di condannare la Repubblica federale di Germania alle spese ».