# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 24 marzo 1998 *

## A — Introduzione

1. La presente causa verte su rettifiche forfettarie di aiuti del FEAOG [1], contestate dalla ricorrente. Tali rettifiche riguardano l'ammasso pubblico di carni bovine, e fanno riferimento alle diverse seguenti violazioni, dedotte dalla Commissione.

2. Si tratta, in primo luogo, di *violazioni di obblighi di controllo*. Come si evince dalla relazione conclusiva per il 1992, la Commissione contesta all'Irlanda di aver istituito un sistema di controlli inadeguato a garantire una soddisfacente tutela degli aiuti comunitari. La Commissione censura il fatto che i rendimenti ottenuti dal disossamento nell'ammasso pubblico siano stati percentualmente inferiori a quelli ottenuti nell'ammasso privato. Sono stati inoltre constatati — essa sostiene — difetti nell'imballaggio nonché la classificazione in categorie errate. Inoltre, le indicazioni sui cartoni non erano conformi alle disposizioni comunitarie [2].

3. Per questi e altri motivi, la Commissione ha ritenuto che le autorità irlandesi siano venute meno agli obblighi loro imposti dall'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune [3].

4. Un'altra censura sollevata dalla Commissione riguarda l'*ambito della procedura di gara*. Questa rettifica viene motivata dalla Commissione con il fatto che le autorità nazionali, nell'ambito degli acquisti all'intervento, avrebbero accettato offerte multiple non consentite (offerte di gruppo o offerte collegate) [4].

## B — Fatti e contesto normativo

*Carenza di controlli nell'ammasso pubblico di carni bovine*

5. A questo proposito l'Irlanda chiede l'annullamento della decisione della Commis-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Si tratta del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia.

2 — V. relazione conclusiva per il 1992 (Doc. VI/6355/95-EN), pagg. 130 e 131, in combinato disposto, tra l'altro, con l'art. 22 del regolamento (CEE) n. 859/89.

3 — GU L 94, pag. 13.

4 — Il problema è quantomeno in parte comune ai procedimenti C-209/96 (Regno Unito/Commissione, Racc. 1998, pag. I-5655), C-232/96 (Francia/Commissione, Racc. 1998, pag. I-5699), C-233/96 (Danimarca/Commissione, Racc. 1998, pag. I-5759) e C-242/96 (Italia/Commissione, Racc. 1998, pag. I-5863).

sione di non imputare al FEAOG, nell'ambito delle spese sostenute dall'Irlanda nell'esercizio 1992 per l'ammasso pubblico di carni bovine, gli importi di 26 222 656,22 IRL per il 1990 e 24 020 455,26 IRL per il 1991 (in prosieguo: la «decisione») [5]. Tali importi corrispondono a una rettifica forfettaria del 10% delle spese dichiarate dall'Irlanda per il 1990 e del 5% delle spese dichiarate per il 1991.

6. A parere della Commissione l'irregolarità e le carenze dei controlli possono aver causato un danno, ragion per cui le spese dichiarate sono state rispettivamente ridotte del 10% e del 5%.

7. L'Irlanda non contesta l'esistenza di carenze nel sistema di controllo. Tali carenze sarebbero state meno gravi nel 1991 che nel 1990. (Infatti la Commissione ha corrispondentemente proceduto alle rettifiche: 10% per il 1990 e 5% per il 1991. Ciò è stato possibile, secondo la Commissione, in quanto i controlli sono stati effettuati in modo più efficace dopo che l'Irlanda è stata avvertita dalla Commissione delle carenze esistenti).

8. L'Irlanda invoca tuttavia una serie di motivi volti a dimostrare che, nonostante le carenze nel controllo, la rettifica apportata dalla Commissione non sarebbe giustificata. In tal senso, la Commissione non avrebbe affatto giustificato l'importo della rettifica finanziaria effettuata. Né essa avrebbe spiegato perché, in ragione delle lacune nel sistema di controllo irlandese, sarebbero sorte spese rilevanti a carico del Fondo. Inoltre essa non avrebbe constatato l'ammontare delle perdite a carico del Fondo, come imporrebbero le linee direttrici della Commissione (relazione del gruppo Belle). Le rettifiche operate, rispettivamente del 10% e del 5%, in base alla relazione del gruppo Belle non sarebbero necessarie né giustificate. Poiché dunque l'importo della rettifica supererebbe quello delle perdite subite dal Fondo, si tratterebbe in realtà di una sanzione, illegittima in base al Trattato. In considerazione dei vizi di motivazione delle rettifiche finanziarie apportate, l'Irlanda ravvisa nella fattispecie anche una violazione dell'art. 190 del Trattato.

*Violazione nell'ambito della procedura di gara*

9. L'Irlanda chiede in proposito l'annullamento della decisione della Commissione di non imputare l'importo di 9 613 206 IRL per il 1991 e di 8 862 144 IRL per il 1992 a titolo di spese sostenute dall'Irlanda negli esercizi 1991 e 1992 nell'ambito dell'acquisto di carni bovine [6]. Il mancato riconoscimento di tali spese risulta dall'allegato I della decisione. I detti importi corrispondono a una rettifica

5 — Decisione della Commissione 10 aprile 1996, 96/311/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1992, finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, nonché per alcune spese dell'esercizio 1993 (GU L 117, pag. 19).

6 — V. nota 5.

forfettaria del 2% delle spese per il 1991 e 1992.

10. La Commissione giustifica tale rettifica nella sua relazione conclusiva allegando che il procedimento seguito dalle competenti autorità irlandesi non era conforme alle norme comunitarie e che avrebbe determinato una discriminazione nei confronti dei partecipanti che si erano conformati alla normativa vigente.

11. La Commissione afferma inoltre che le cosiddette offerte multiple potrebbero avere carattere speculativo. Qualora infatti vengano offerte grandi quantità di carne bovina all'intervento, diviene necessario ridurre detti quantitativi applicando un coefficiente [7]. Poiché — sostiene la Commissione — gli offerenti cercano ciononostante di vendere all'intervento tutta la carne da essi prodotta, essi tentano l'espediente della presentazione di un'offerta gonfiata. Se un offerente prevede che verrà applicato un certo coefficiente di riduzione, aumenta in proporzione i quantitativi di carne offerti all'intervento. Se però viene fissato un coefficiente inferiore a quello previsto dall'offerente, questi dovrà fornire all'ente di intervento più carne di quella di cui in realtà dispone. Se egli non riesce a fornire almeno l'85% o il 95% dei quantitativi pattuiti con l'ente di intervento, viene parzialmente o totalmente incamerata la cauzione prestata per l'intera partita [8].

12. Ripartendo la propria offerta originaria in più offerte di minore entità, presentate da prestanome, l'offerente riduce il rischio di perdere la cauzione prestata. Se anche non potesse fornire l'intero quantitativo, potrebbe quanto meno onorare una parte delle offerte di minore entità presentate, per le quali non perderebbe la cauzione. Certo, verrebbe incamerata la cauzione versata per le offerte non mantenute, che non sarebbe però calcolata sull'intero importo delle offerte che fanno capo all'interessato, bensì sui minori importi delle singole offerte inevase. L'entità della cauzione incamerata si ridurrebbe quindi e sarebbe spesso compensata dai guadagni tratti dall'operazione.

13. A giudizio della Commissione emerge chiaramente che la presentazione di più offerte favorisce la speculazione, poiché l'effetto del deposito della cauzione viene ridotto.

14. L'offerta speculativa di quantitativi gonfiati stride con le finalità dell'intervento. Questo è destinato, allorché i prezzi di mercato scendono sotto un certo minimo, a stabilizzare il mercato, ad esempio mediante acquisti di carne, e ad impedire o frenare un

7 — La disciplina corrispondente è quella dell'art. 11, n. 3, del regolamento (CEE) della Commissione 29 marzo 1989, n. 859, recante modalità d'applicazione delle misure di intervento nel settore delle carni (GU L 91, pag. 5).

8 — Art. 13, n. 4, del regolamento n. 859/89.

sensibile calo dei prezzi [9]. Il regolamento n. 859/89 [10] ha istituito una procedura di gara [11]. Nell'ambito di questa procedura di gara vengono fissati i prezzi di acquisto e i quantitativi in base alle offerte presentate [12].

15. Le offerte speculative che — come si è spiegato — sono favorite dalla presentazione di offerte multiple, impediscono a parere della Commissione l'efficace applicazione dei provvedimenti di intervento. Poiché viene offerta più carne di quella effettivamente disponibile sul mercato, anche i prezzi di acquisto e i quantitativi, che sono fissati in base alle offerte presentate, non possono più corrispondere alle caratteristiche del mercato. Le offerte speculative impediscono quindi che la Commissione abbia un'esatta panoramica del mercato. Per questo motivo si deve presumere quasi con certezza, secondo la Commissione, che a motivo delle offerte speculative e delle offerte multiple che le alimentano gli enti di intervento acquistino più carne a prezzi più alti. Si deve inoltre considerare che la presentazione di diverse offerte consente una speculazione anche sul prezzo. Acquistando quantitativi gonfiati il FEAOG sopporterebbe costi maggiori di quelli necessari a sostenere il mercato.

16. Come, secondo la Commissione, risulta dagli atti, in alcuni casi le offerte provenivano da società che non avevano alcun conto bancario proprio. I pagamenti avrebbero dovuto pertanto avvenire a favore di un'altra società, probabilmente una capogruppo. Inoltre, talune società non disponevano di una contabilità individuale. Ciò risulterebbe dai numeri consecutivi delle fatture, che sarebbero state emesse da società diverse. Pertanto, il comportamento degli offerenti avrebbe dovuto essere noto alle autorità irlandesi fin dall'inizio. Ciononostante, l'Irlanda non avrebbe effettuato alcun controllo in proposito, come invece era tenuta a fare.

17. A parere della ricorrente, invece, tutte le norme in materia d'intervento sono state rispettate. Essa non avrebbe accettato più di un'offerta per offerente.

18. La normativa che sta alla base della presente controversia è quella dell'art. 9 del regolamento n. 859/89, che al n. 1 stabilisce: «*L'offerente* può partecipare all'aggiudicazione soltanto se si impegna per iscritto a rispettare le varie disposizioni relative agli acquisti in causa» [13].

9 — Quarto 'considerando' e art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della carne bovina (GU L 148, pag. 24).

10 — Citato alla nota 7.

11 — Terzo 'considerando' e artt. 7 e seguenti del regolamento n. 859/89.

12 — Secondo 'considerando' del regolamento (CEE) del Consiglio 2 marzo 1989 n. 571/89 che modifica il regolamento (CEE) n. 805/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della carne bovina per la revoca del regolamento CE, n. 1302/73 e per la proroga del regolamento (CEE) n. 4132/88 (GU L 61, pag. 43).

13 — Il corsivo è mio.

19. Il n. 2 recita: «Gli *interessati* partecipano all'aggiudicazione presso l'organismo di intervento degli Stati membri, dove essa è aperta, consegnando l'offerta scritta dietro scontrino di ricevuta oppure mediante qualsiasi mezzo di comunicazione scritta con avviso di ricevuta accettato dall'organismo d'intervento. *Essi possono presentare soltanto un'offerta per categoria e aggiudicazione*» [14].

20. A giudizio della Commissione ha rilevanza nella fattispecie la distinzione delle nozioni di «offerente» e di «interessati». La differenza di terminologia lascerebbe intendere che gli interessati non possono venire equiparati agli offerenti. La nozione di «interessati» non designerebbe solo coloro che effettivamente hanno preso l'iniziativa e hanno presentato un'offerta, bensì comprenderebbe una gamma di persone molto più ampia, con la conseguenza che il divieto di presentare più di un'offerta non riguarderebbe soltanto il singolo offerente — cioè colui che effettivamente presenta l'offerta — ma tutti coloro che offrano carne proveniente da uno stesso quantitativo.

21. La ricorrente ritiene invece che le persone che prendono parte a una gara siano sia «offerenti» sia «interessati». Non sarebbe ravvisabile alcuna differenza tra i due concetti. Il divieto di cui all'art. 9, n. 2, seconda frase, si limiterebbe quindi a precisare che la persona che infine partecipa come offerente può depositare una sola offerta.

22. Una limitazione delle categorie di persone che possono depositare un'offerta risulterebbe soltanto dall'art. 11, n. 3, del regolamento (CEE) della Commissione 1° settembre 1993, n. 2456, recante norme di esecuzione del regolamento (CEE) del Consiglio n. 805/68, relativo alle misure generali e speciali di intervento per la carne bovina [15], che al momento determinante per i fatti della causa non era ancora in vigore. Tale articolo recita:

«Ciascun interessato può presentare soltanto un'offerta per categoria e per gara.

Ogni Stato membro accerta che gli interessati siano tra loro indipendenti dal punto di vista della direzione, del personale e della gestione.

Qualora esistano seri indizi del contrario, oppure che un'offerta non corrisponde alla realtà economica, l'ammissibilità dell'offerta stessa è subordinata alla presentazione, da parte dell'offerente, di adeguate prove del rispetto delle disposizioni del secondo comma.

14 — Il corsivo è mio.

15 — GU L 225, pag. 4.

Ove si constati che un interessato ha presentato più di una domanda, tutte le domande sono inammissibili».

23. La ricorrente — che contrariamente alla Commissione ritiene, nell'ambito della procedura di gara intrapresa, di aver scrupolosamente osservato l'art. 9, n. 2, seconda frase — ha adito l'organo di conciliazione [16]. Esso, stando alla ricorrente, nelle sue conclusioni provvisorie si è espresso nei seguenti termini: sebbene gli Stati membri non avessero intrapreso alcuna iniziativa per combattere tale prassi, era comunque impossibile che gli stessi servizi della Commissione non ne fossero a conoscenza. Tuttavia, prima del 1993 essi non avrebbero reagito. Ciò considerato — sempre stando all'organo di conciliazione — e alla luce del fatto che tale prassi non pareva aver cagionato alcun danno finanziario al Fondo, una rettifica del 2% dei costi totali pareva difficilmente giustificabile.

24. A tal proposito la Commissione sottolinea che — a differenza delle autorità nazionali — all'inizio essa non disponeva di queste informazioni. Poiché le offerte le vengono comunicate in via anonima, solo nell'ambito dei controlli da essa stessa eseguiti essa avrebbe potuto rendersi conto delle irregolarità.

16 — Istituito con decisione della Commissione 1° luglio 1994, 94/442/CE, relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia (GU L 182, pag. 45).

25. Contro le citate censure l'Irlanda ha proposto ricorso chiedendo di:

1) in conformità dell'art. 173 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, annullare la decisione della Commissione 10 aprile 1996, 96/311/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1992, finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, nonché per alcune spese dell'esercizio 1993, nella parte in cui rifiuta di riconoscere l'importo di 26 222 656,62 IRL (pari al 10% delle spese sostenute dall'Irlanda per l'ammasso pubblico di carni bovine per il 1990) sulle spese sostenute dall'Irlanda per l'ammasso pubblico di carni bovine per il 1992;

2) in conformità dell'art. 173 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, annullare la decisione della Commissione 10 aprile 1996, 96/311/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1992, finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, nonché per alcune spese dell'esercizio 1993, nella parte in cui rifiuta di riconoscere l'importo di 24 020 455,64 IRL (pari al 5% delle spese sostenute dall'Irlanda per l'ammasso pubblico di carni bovine per il 1991) sulle spese sostenute dall'Irlanda per l'ammasso pubblico di carni bovine per il 1992;

3) conformemente all'art. 173 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, annullare la decisione della Commissione 10 aprile 1996, 96/311/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1992, finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, nonché per alcune spese dell'esercizio 1993, nella parte in cui rifiuta di riconoscere l'importo di 9 613 206 IRL sulle spese sostenute dall'Irlanda per l'ammasso pubblico di carni bovine per il 1991, pari al 2% di tali spese;

4) conformemente all'art. 173 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, annullare la decisione della Commissione 10 aprile 1996, 96/311/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1992, finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, nonché per alcune spese dell'esercizio 1993, nella parte in cui rifiuta di riconoscere l'importo di 8 862 144 IRL sulle spese sostenute dall'Irlanda per l'ammasso pubblico di carni bovine per il 1992, pari al 2% di tali spese;

5) adottare ogni altro provvedimento che si reputi necessario ai fini della tutela giuridica invocata dall'Irlanda nel presente procedimento;

6) condannare la Commissione delle Comunità europee alle spese.

La Commissione ha chiesto:

— di respingere il ricorso;

— di condannare la ricorrente alle spese.

**C — Presa di posizione**

*Carenza di controlli nell'ammasso pubblico di carni bovine*

26. La ricorrente non contesta il fatto che il sistema di controllo irlandese presentasse lacune. Essa ritiene tuttavia che le rettifiche apportate della Commissione, rispettivamente del 10% e del 5%, non siano giustificate.

27. Per risolvere la questione occorre anzitutto esaminare la giurisprudenza della Corte

di giustizia in materia di liquidazione dei conti, e soprattutto in materia di accertamento del danno e di onere della prova.

28. Secondo la giurisprudenza della Corte «il FEAOG finanzia solo le restituzioni concesse e gli interventi effettuati in conformità delle norme comunitarie, nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (...)» [17]. A questo proposito incombe alla Commissione l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme sull'organizzazione comune dei mercati agricoli [18].

29. Nella fattispecie tale prova non era nemmeno necessaria in quanto, come già detto, la ricorrente non contesta la sussistenza di lacune nel sistema di controllo irlandese. Né la ricorrente contesta la violazione, allegata a tal proposito dalla ricorrente, dell'art. 8 del regolamento n. 729/70. Tale disposizione, al n. 1 dispone quanto segue:

«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;

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

(...)».

30. Ove una siffatta violazione sussista, spetta allora, a parere della Corte, allo Stato membro interessato dimostrare l'errore commesso dalla Commissione circa le conseguenze finanziarie da trarne [19].

31. La ricorrente deduce a questo punto che i controlli per sondaggio effettuati dalla Commissione non erano rappresentativi.

17 — Sentenza 10 novembre 1993, causa C-48/91, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-5611, punti 13 e 14) con ulteriori richiami.

18 — Sentenze Paesi Bassi/Commissione (ricordata alla nota 17, punto 18) con ulteriori richiami; 19 febbraio 1991, causa C-281/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-347, punto 19) con ulteriori richiami; 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. 1749, punto 16), e 6 ottobre 1993, causa C-55/91, Italia/Commissione (Racc. pag. I-4813, punto 13) con ulteriori richiami.

19 — Sentenza 19 febbraio 1991, Italia/Commissione (citata alla nota 18), punto 19.

Pertanto non se ne potrebbe desumere che la Commissione abbia correttamente valutato il rischio esistente a carico del Fondo. Occorre dire in proposito che, secondo le linee direttrici adottate dalla Commissione su proposta di un gruppo interdirezionale (relazione del gruppo Belle), i controlli effettuati non possono in ogni caso, né devono, essere utilizzati come (unica) base per valutare il danno economico. Nei casi in cui — come nella fattispecie — non sia possibile determinare con precisione il danno vi si prevede una rettifica forfettaria sulla base del rischio corso dal Fondo.

32. Non se ne può quindi trarre la conseguenza — come fa l'Irlanda — che le rettifiche invocate siano in proposito ingiustificate.

33. La ricorrente fa inoltre riferimento alle carenze riscontrate in materia di disossamento delle carni. La Commissione aveva dedotto in proposito che mancava completamente una constatazione dei quantitativi di carne risultanti dal disossamento. La ricorrente si chiede in proposito se, e perché, il quantitativo di carne ottenuto dal disossamento fosse inferiore in Irlanda a quello ottenuto, ad esempio, in altri Stati membri. Quand'anche la ricorrente potesse con ciò dimostrare che il rendimento a seguito di disossamento non era inferiore a quello di altri Stati membri, tale ragionamento resterebbe a livello di riflessione teorica fintantoché i controlli corrispondenti non fossero eseguiti. Anche se quindi le carenze dedotte dalla Commissione in proposito non fossero esistite la riduzione effettuata sarebbe stata comunque giustificata, in ragione di altre carenze. Decisivo è in proposito il fatto che non si sia proceduto ad alcun controllo né ad alcuna verifica vertente sul quantitativo di carne rimanente. Non si può quindi escludere che il FEAOG abbia subito un danno. Solo questo è decisivo, in quanto, come già detto, si tratta qui di constatare il rischio economico corso dal Fondo.

34. Al fine di dimostrare che il Fondo non ha subito alcun danno, la ricorrente si fonda infine sulle vendite all'intervento. Afferma che i prezzi ottenuti dalle vendite di carni immagazzinate non erano inferiori a quelli di altri Stati membri. Non essendovi stato praticamente alcun reclamo, non se ne potrebbe desumere una qualità inferiore della carne. Anche questo argomento riguarda tuttavia soltanto una parte delle possibili cause di perdite nell'ambito del FEAOG.

35. La ricorrente afferma infine che, alla luce delle linee direttrici della Commissione, né una correzione del 5% né una del 10% sarebbero giustificate. Tali linee direttrici propongono riduzioni del calcolo forfettario in base a 3 possibili percentuali:

— 2%, se le carenze si limitano a punti del sistema di controllo di scarsa importanza oppure riguardano l'esecuzione di controlli che non erano strettamente neces-

sari per garantire la regolarità delle spese, sicché si può presumere che vi sia un rischio non elevato di perdite per il Fondo;

— 5%, se le carenze riguardano elementi più importanti del sistema del controllo oppure l'esecuzione di controlli importanti per la garanzia della regolarità delle spese, sicché è ragionevole presumere che vi sia un serio rischio di perdite per il Fondo;

— 10%, se le carenze riguardano la totalità o gli elementi fondamentali del sistema di controllo oppure l'esecuzione di controlli essenziali per la garanzia della regolarità delle spese, sicché è ragionevole presumere che vi sia un elevato rischio di gravi perdite.

36. Come indicato, la ricorrente non è riuscita a dimostrare che le carenze esistenti nel sistema di controllo non hanno creato alcun rischio a carico del Fondo. Quanto alle diverse percentuali, esse si riferiscono alla gravità delle carenze.

37. Inoltre, giova in proposito ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, il finanziamento delle spese può venir rifiutato anche integralmente allorché non è possibile constatare esattamente le conseguenze finanziarie di un provvedimento incompatibile con il diritto comunitario [20].

38. In proposito occorre ancora sottolineare che la Commissione ha dichiarato di aver constatato, nel corso dei suoi controlli, che più del 10% della carne esaminata non soddisfaceva i requisiti di qualità e gli altri criteri fissati. Tali rilievi fanno apparire giustificato l'importo della rettifica. Non si rinvengono errori di valutazione né di calcolo.

39. Occorre inoltre ricordare la giurisprudenza della Corte che riguarda ipotesi nelle quali la Commissione non nega il riconoscimento di tutte le spese viziate da irregolarità ma cerca di constatare gli effetti finanziari della condotta illecita operando un ricalcolo. Tali calcoli si fondano su una stima della situazione che si sarebbe verificata sul mercato in questione in assenza della violazione. In queste ipotesi — prosegue la Corte — spetta allo Stato membro dimostrare che sussistono i presupposti per il finanziamento che la Commissione ha rifiutato [21]. Spetta quindi anche in tal caso alla ricorrente dimostrare l'inesattezza del giudizio della

20 — Sentenze 4 luglio 1996, causa C-50/94, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-3331, punto 26); 7 febbraio 1979, cause riunite 15/76 e 16/76, Francia/Commissione (Racc. pag. 321, punti 32 e seguenti), e Regno Unito/Commissione (citata alla nota 18), punto 13.

21 — Sentenza Regno Unito/Commissione (citata alla nota 18), punti 14 e 15.

Commissione. Come si è visto [22], essa non è stata in grado di farlo.

40. Per questa ragione non si ravvisa nella fattispecie alcuna violazione dell'art. 190 del Trattato CE, in quanto la Commissione ha assolto il suo onere della prova. La rettifica che essa propone non può pertanto, per i motivi esposti, essere considerata una sanzione.

41. Giova peraltro rimandare alla giurisprudenza della Corte secondo la quale 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 di non dover porre a carico del FEAOG le somma di cui trattasi [23].

42. La ricorrente sottolinea peraltro che le spese per il 1991 sono state anch'esse ridotte — del 2% — a causa delle offerte multiple, di cui si parlerà nella seconda parte. Aggiunge che, se tali spese fossero ulteriormente ridotte del 5% a causa delle carenze del sistema di controllo, ne risulterebbe una correzione del 7%. Ciò sarebbe inammissibile. A suo parere, la Commissione può prevedere soltanto un tasso unico procedendo ad una valutazione unica del rischio — una valutazione del genere è in realtà contestata dalla ricorrente in base a quanto precede.

43. Tuttavia nella fattispecie, trattandosi di rischi diversi, fondati su carenze diverse nel sistema, la Commissione era assolutamente legittimata a valutarli in modo diverso e a prevedere una conseguente rettifica. Ciò tanto più che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'integralità delle spese avrebbe potuto essere negata.

44. Secondo la ricorrente, la decisione della Commissione equivale inoltre a una sanzione in quanto la rettifica delle spese per il 1990 e il 1991 è stata invocata nell'ambito della liquidazione dei conti dell'esercizio 1992. Non vi sarebbe pertanto alcun nesso tra la rettifica e un'eventuale perdita per il Fondo.

45. Occorre dire in proposito che il punto decisivo è l'esistenza di un nesso tra le carenze rilevate e l'eventuale danno o rischio economico a carico del Fondo. Il momento in cui la rettifica delle spese avviene è indipendente da ciò. Una rettifica posteriore è possibile nel caso in cui, come nella fattispecie, una decisione anteriore non abbia anticipato le conseguenze finanziarie. Ciò può essere giustificato dal fatto che le corrispon-

22 — V. supra, paragrafo 36.

23 — Sentenza Regno Unito/Commissione (citata alla nota 18), punto 60.

denti indagini non sono ancora concluse [24]. In conformità della giurisprudenza della Corte, sono sufficienti in proposito riserve di carattere generale contenute nei 'considerando' della decisione [25].

46. Non si ravvisa quindi in tale ambito alcun motivo d'annullamento della decisione della Commissione.

*Violazione nell'ambito della procedura di gara*

Spirito e finalità dell'art. 9, n. 2, seconda frase, del regolamento n. 859/89

47. La ricorrente deduce anzitutto che la Commissione ha erroneamente interpretato l'art. 9, n. 2, seconda frase. A suo parere, dal regolamento n. 859/89 risulta che tutte le offerte promananti da una società registrata devono essere accettate. L'autorità nazionale se ne sarebbe di volta in volta assicurata. Non è stato invece oggetto di controlli in Irlanda il fatto che le diverse imprese offerenti appartenessero eventualmente ad uno stesso gruppo, in quanto il regolamento n. 859/89 non conteneva alcun obbligo in tal senso.

48. Secondo la giurisprudenza della Corte, nell'ambito della liquidazione dei conti FEAOG spetta alla Commissione dimostrare che uno Stato membro è venuto meno alla normativa comunitaria. La Commissione, come sarebbe stato dimostrato, non avrebbe fornito tale prova. La ricorrente sottolinea inoltre che le disposizioni atte a determinare conseguenze economiche a carico degli Stati membri devono essere formulate in modo chiaro e preciso.

49. Sempre secondo la giurisprudenza della Corte, incombe alla Commissione l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme sull'organizzazione comune dei mercati agricoli [26].

50. La Corte di giustizia inoltre, quanto alle prescrizioni circa la formulazione delle norme, ha dichiarato quanto segue: «Poiché una norma la cui inosservanza comporti

24 — Settimo e diciassettesimo 'considerando' della decisione della Commissione 21 dicembre 1994, 94/871/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1991 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia (GU L 352, pag. 82). Diciannovesimo 'considerando' 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); v., in proposito, sentenze 29 gennaio 1998, causa C-61/95, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-243, punto 30) e 4 luglio 1996, Grecia/Commissione (citata alla nota 20), punto 6.

25 — Sentenza 10 luglio 1990, causa C-335/87, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-2875, punto 1 delle massime).

26 — V. nota 18.

necessariamente conseguenze pecuniarie dev'essere sufficientemente chiara e precisa, la Commissione non poteva fondarsi sulla formulazione della sottovoce (...) per imporre, al momento della liquidazione dei conti del FEAOG, un'interpretazione non imposta dal senso comune delle parole impiegate» [27].

51. Si deve quindi stabilire se la formulazione dell'art. 9, n. 2, seconda frase, del regolamento n. 859/89 risponda a queste esigenze oppure se ammetta un'interpretazione come quella che ne fornisce la Commissione. A questo proposito appare utile anzitutto esaminare come la Commissione vorrebbe interpretare l'art. 9, n. 2, seconda frase. Nelle memorie si parla sovente di offerte multiple. Dette offerte non possono essere quelle che provengono dallo stesso offerente sotto un solo nome. Queste offerte d'altra parte non sono ammesse nemmeno nell'Irlanda. Come si desume ulteriormente dalle memorie, la Commissione non contesta nemmeno ogni genere di rapporto tra le singole offerte. Ad esempio, essa dichiara che, se una persona gestisce due macelli amministrativamente distinti, ciascuno di questi macelli può presentare una propria offerta. Come ha osservato la Commissione in udienza, l'art. 9, n. 2, seconda frase, vieta, a suo parere, semplicemente le offerte che si riferiscono *alla stessa partita* di carne. L'interessato che offra la sua carne non solo direttamente, ma anche tramite prestanome, pone quindi in non cale le norme comunitarie e deve venire bloccato dalle autorità degli Stati membri.

27 — Sentenza 27 gennaio 1988, causa 349/85, Danimarca/Commissione (Racc. pag. 169, punto 16).

52. La Commissione ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte, ogni normativa deve venire interpretata non solo in base alla sua lettera, ma anche al suo spirito ed alla sua finalità [28]. Di conseguenza, la Commissione sostiene che il regolamento ora in contestazione sarebbe svuotato della sua finalità se fosse possibile presentare offerte tramite prestanome ed aggirare così il divieto.

53. La pratica seguita negli acquisti all'intervento nel Regno Unito — come si è visto — avrebbe pregiudicato, secondo la Commissione, il sistema dell'intervento. L'acquisto di quantitativi eccessivi avrebbe provocato più spese di quanto fosse necessario per sostenere il mercato. Inoltre non risulterebbe garantita a tutti gli interessati la parità di accesso sancita dall'art. 6, n. 6, del regolamento n. 805/68 nella versione del regolamento n. 571/89.

54. L'art. 9, n. 2, seconda frase, del regolamento n. 859/89 dovrebbe quindi, in base al suo spirito e alla sua finalità, venir interpretato nel senso che non è possibile ostacolare le misure di intervento. Qualora più offerte si riferiscano allo stesso quantitativo di carne, esse provengono in realtà da un unico offerente. Siffatte offerte sarebbero quindi inammissibili.

28 — Sentenze 3 dicembre 1992, causa C-283/91, Contarini (Racc. pag. I-6359, punto 14) e 29 febbraio 1996, cause riunite C-296/93 e C-307/93, Francia e Irlanda/Commissione (Racc. pag. I-795, punto 21).

55. A giudizio della Commissione ciò si desume anche dal tenore della norma. A questo proposito, si deve osservare che una diversità di definizione al n. 1 e al n. 2 dell'art. 9 potrebbe far pensare ad un senso diverso. Se ne potrebbe dedurre che non è sufficiente controllare se la persona che effettivamente presenta l'offerta presenti un'offerta unica, cioè se ogni volta ci si trovi di fronte ad una persona (giuridica) indipendente. Si potrebbe quindi intendere il termine interessato come riferito a colui che vuole vendere la sua carne all'intervento. Questa persona — come abbiamo visto — non deve necessariamente identificarsi con l'offerente, cioè con colui che presenta materialmente l'offerta. Se ad esempio la carne viene offerta tramite prestanome, ci troviamo di fronte a più offerenti, ma ad un solo interessato. Se si considera però l'uso delle due nozioni in altri regolamenti che disciplinano i provvedimenti di intervento per la carne bovina, si constata che la differenza di cui si è testè parlato non viene sempre rispettata. Ad esempio, nel primo 'considerando' del regolamento n. 2271/90 [29] si osserva che «è d'uopo disporre che ogni concorrente possa presentare un' unica offerta per categoria e per gara». Del pari l'art. 11, n. 3, del regolamento n. 2456/93, che ha sostituito l'art. 9 del regolamento n. 859/89, usa, in relazione alla presentazione dell'offerta, ora il termine «interessato», ora il termine «offerente» [30].

56. Dalla distinzione tra «offerente» ed «interessato» di cui all'art. 9 non è possibile trarre altre conclusioni.

57. Più fruttuoso è tuttavia l'esame dei regolamenti che hanno preceduto quello ora in contestazione. Ad esempio nel 1990 è stata istituita la possibilità di presentare più offerte a diversi prezzi. Con il regolamento n. 1282/90 [31] l'art. 9, n. 2, secondo comma, è stato redatto come segue:

«Essi possono presentare varie offerte, con prezzi diversi, per categoria e per aggiudicazione».

58. Questo regolamento però è stato abrogato già nell'agosto del 1990. Il corrispondente regolamento n. 2271/90 al primo 'considerando' osservava: «sulla scorta dell'esperienza acquisita è d'uopo disporre che ogni concorrente possa presentare un'unica offerta».

59. A parere della ricorrente risulta da tale formulazione il motivo per cui la Commissione ha introdotto l'art. 9, n. 2, seconda frase, nella versione del regolamento n. 2271/90: gli offerenti dovevano poter depositare un'unica offerta. Contemporaneamente, dopo l'abrogazione della disciplina del regolamento n. 1282/90, è però chiaro che l'offerente non può più presentare diverse offerte per la stessa partita di carne.

29 — Regolamento (CEE) della Commissione 1° agosto 1990, n. 2271, che modifica il regolamento n. 859/89 recante modalità di applicazione delle misure di intervento nel settore delle carni bovine (GU L 204, pag. 45).

30 — Tale distinzione figura anche nella versione inglese che parla di «interested parties» e di «tenderer».

31 — Regolamento (CEE) della Commissione 15 maggio 1990, n. 1282, che modifica il regolamento n. 859/89 recante modalità di applicazione delle misure di intervento nel settore delle carni bovine (GU L 126, pag. 31).

Scopo della disciplina ora contestata dell'art. 9, n. 2, secondo comma, è quindi comunque quello di impedire che la stessa partita di carne venga offerta più volte. Questa disciplina perde ogni senso se è possibile eluderla senza problemi ricorrendo a prestanome.

60. Ciò doveva essere noto anche alla ricorrente allorché ha accettato le offerte. In primo luogo ogni norma viene svuotata di contenuto qualora la si possa eludere, ad esempio — come si sostiene qui — offrendo la stessa partita di carne da parte di più persone. D'altro canto, anche la ricorrente conosceva gli obiettivi dell'intervento. Sotto questo aspetto doveva anch'esso rendersi conto che stride con la finalità dell'intervento il fatto che le partite di carne sul mercato vengano offerte più volte.

61. Inoltre la Corte ha dichiarato che, anche nelle ipotesi nelle quali il diritto comunitario per effetto di un'interpretazione fornita in buona fede dalle autorità nazionali è stato applicato in un modo obiettivamente scorretto, in virtù degli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70 le relative spese rimangono a carico degli Stati membri [32]. Questa interpretazione restrittiva dei presupposti per l'imputazione delle spese a carico del FEAOG è inevitabile, secondo la Corte, data la finalità del regolamento n. 729/70. Poiché la messa in atto della politica agricola comune deve garantire la parità tra i cittadini degli Stati membri, le autorità nazionali di uno Stato membro non possono, interpretando ampiamente una determinata norma, favorire gli operatori nazionali nei confronti di quelli di altri Stati membri nei quali si pratica un'interpretazione più restrittiva [33].

62. La ricorrente ricorda giustamente che l'art. 9, n. 2, seconda frase, non contiene alcuna disposizione che vieti l'accettazione di offerte separate provenienti da imprese dello stesso gruppo. Ciò tuttavia non è necessario. Dallo spirito e dalla finalità dell'art. 9, n. 2, seconda frase, si desume che è vietato offrire carne tramite prestanome. La ricorrente non può limitarsi a sostenere che in base al tenore dell'art. 9 non aveva l'obbligo di accertare se sussistevano collegamenti tra i singoli offerenti. Quest'ultimo punto riguarda soltanto la questione relativa al modo di controllare l'osservanza di un divieto come quello sancito dall'art. 9, n. 2, seconda frase.

63. Si deve quindi concordare con la Commissione allorché dichiara che l'art. 9, n. 2, seconda frase vieta anche le offerte presentate da persone giuridiche diverse ma sempre per la stessa partita di carne, potendosi in tal caso

32 — L'art. 3, n. 1, del regolamento n. 729/70 recita: «Sono finanziati ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli e intrapresi secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli».

33 — Sentenza 7 febbraio 1979, causa 11/76, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. 245, punti 8 e 9).

presumere che le offerte vengano presentate da prestanome.

64. Pertanto, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, esiste anche il fondamento giuridico per rifiutare offerte di questo genere, vale a dire il summenzionato art. 9, n. 2, seconda frase.

Obbligo di controllo da parte dello Stato membro

65. A giudizio della Commissione la riduzione operata nell'ambito della liquidazione dei conti è giustificata, poiché la ricorrente non ha fatto in modo che la detta normativa venisse rispettata.

66. È pacifico che in Irlanda il controllo sulle offerte è stato esercitato solo per accertare se le offerte provenissero da imprese iscritte nel registro. Un ulteriore controllo non è stato effettuato. In prosieguo si dovrà quindi esaminare se in base a ciò si possa presumere l'inosservanza di una norma comunitaria da parte della ricorrente, in quanto la Commissione non avrebbe fornito alcun esempio concreto di offerte effettivamente presentate tramite prestanome.

67. Peraltro, la Commissione non può produrre una prova di tal genere perché la ricorrente non ha effettuato alcun controllo in questo senso. È stato semplicemente controllato che le offerte provenissero da persone (giuridiche) indipendenti. La Commissione quindi non dispone di alcun elemento per controllare più particolareggiatamente la situazione. Vero è che la Commissione può esercitare controlli diretti, tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte, l'attuazione del finanziamento FEAOG è in primo luogo compito delle amministrazioni nazionali, che devono vegliare al rigoroso rispetto delle norme comunitarie. La Corte così proseguiva: «Tale sistema, fondato sulla fiducia, non richiede nessun controllo sistematico da parte della Commissione; controllo che quest'ultima non potrebbe d'altronde materialmente svolgere (...). Solo lo Stato membro è infatti in grado di conoscere e determinare con precisione i dati necessari per l'elaborazione dei conti FEAOG, mentre la Commissione non è abbastanza vicina agli operatori economici per poterne ottenere le informazioni di cui essa ha bisogno» [34].

68. Poiché la Commissione in sede di liquidazione dei conti del FEAOG deve fare assegnamento sui dati forniti dagli Stati membri, non le è possibile in questa sede portare un esempio di irregolarità nell'ambito delle gare. Essa può — e deve — solo dimostrare che la ricorrente non ha controllato tutti i presupposti necessari per l'osservanza delle norme in materia. È quanto essa ha fatto.

34 — Sentenza Paesi Bassi/Commissione (citata alla nota 17), punto 11.

69. Per accertare se sia con ciò dimostrata una violazione da parte del ricorrente del diritto comunitario occorre esaminare inoltre se la ricorrente fosse tenuto ad effettuare ulteriori controlli. In proposito occorre richiamare il regolamento n. 729/70. Nel preambolo di questo regolamento si dice tra l'altro: «Devono essere adottate misure per prevenire e perseguire ogni irregolarità (...)» [35]. L'ottavo 'considerando' recita: «Le spese della Comunità devono formare oggetto di controlli approfonditi; a complemento dei controlli che gli Stati membri effettuano di loro iniziativa e che restano essenziali, occorre prevedere verifiche da parte di agenti della Commissione nonché la facoltà per quest'ultima di appellarsi agli Stati membri». A tali 'considerando' corrisponde l'art. 8 del regolamento.

70. Secondo la giurisprudenza della Corte spetta alle amministrazioni nazionali vegliare alla scrupolosa osservanza delle norme comunitarie [36]. La portata di questo obbligo degli Stati membri nell'ambito del finanziamento del FEAOG è stata definita dalla Corte nella sentenza Exportslachterijen van Oordegem. A proposito dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, nella detta sentenza 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 e d'intervento nel settore agricolo finanziate dal FEAOG, nonché alla lotta alle frodi e alle irregolarità connesse con tali operazioni (sentenza BayWa, già citata, punto 13).

Detto articolo impone così agli Stati membri l'obbligo generale di prendere le misure necessarie per assicurarsi dell'effettività e della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG, sebbene la normativa comunitaria in materia non imponga esplicitamente agli Stati membri di istituire questa o quella misura di controllo (sentenza 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione, Racc. pag. I-2321, punti 16 e 17)» [37].

71. Ne consegue che può sussistere un obbligo per gli Stati membri di eseguire controlli anche se detto obbligo non è espressamente prescritto dalla disciplina in materia.

35 — Settimo 'considerando' del regolamento n. 729/70.

36 — Sentenze Paesi Bassi/Commissione (citata alla nota 17, punto 11); 9 ottobre 1990, causa C-366/98, 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 146/81, 192/81 e 193/81, BayWa e a. (Racc. pag. 1503, punto 26).

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

72. Sorge quindi il problema se nella fattispecie la ricorrente fosse tenuto a procedere ad ulteriori controlli, cioè se lo Stato membro potesse o dovesse fare qualcosa di più e, in caso positivo, che cosa.

73. Come ha osservato la Commissione, il pregiudizio per il Fondo è costituito dal fatto che la presentazione di più offerte da parte di un interessato tramite prestanome favorisce la presentazione di offerte speculative. Se si considera ora come la Commissione procede per reprimere le offerte speculative in sé, ci si può chiedere se la ricorrente fosse tenuto ad adottare ulteriori provvedimenti.

74. Per impedire offerte speculative, nelle quali in previsione di un certo coefficiente di riduzione viene offerta una partita di carne superiore a quella disponibile, l'art. 10, n. 1, ha istituito una cauzione di garanzia [38], destinata ad «assicurare la serietà delle offerte e l'osservanza delle condizioni previste» [39]. Ciò significa che sotto questo aspetto gli Stati membri devono soltanto provvedere a che vengano versate le cauzioni corrispondenti. Non devono invece controllare se l'offerente abbia offerto all'intervento un quantitativo di carne che supera la sua disponibilità.

75. Nella fattispecie si trattava però di una disciplina integrativa, che doveva essere osservata e non poteva essere elusa: l'interessato che intendesse vendere la sua carne all'intervento non poteva presentare più offerte. Ciò risultava dallo spirito del sistema dell'intervento. Vero è che l'idea ha preso forma solo più tardi nella disciplina del regolamento n. 2456/93 [40]. Ciò però non toglie che già in precedenza il concetto dovesse essere noto. Non si può pertanto ritenere — come fa la ricorrente — che la Commissione intenda applicare retroattivamente alla fattispecie il regolamento n. 2456/93.

76. Si giunge pertanto alla conclusione che la ricorrente avrebbe dovuto eseguire controlli più accurati per accertare se le offerte ricevute provenivano effettivamente da un unico offerente. Ciò vale a maggior ragione in considerazione dei chiari indizi, già citati, di collegamenti tra i singoli offerenti. Anche se da questi indizi non era possibile desumere con certezza che fosse stata commessa un'infrazione alla disciplina dell'art. 9, n. 2, seconda frase, essi erano però tali da rendere necessario un controllo più accurato e questo è il nocciolo della questione.

77. Si deve quindi constatare che la ricorrente avrebbe dovuto esercitare controlli più accurati, ma non lo ha fatto.

38 — Art. 10 del regolamento n. 859/89.

39 — Terzo 'considerando' del regolamento n. 859/89.

40 — Terzo 'considerando' del regolamento n. 2456/93.

Prova del danno per il FEAOG — Onere della prova

78. Occorre accertare nel prosieguo se l'accaduto giustifichi una riduzione nell'ambito della liquidazione dei conti, come operata dalla Commissione. Come la ricorrente deduce in via subordinata, così non sarebbe, in quanto, in mancanza di un danno a carico del Fondo, la rettifica apportata sarebbe sproporzionata.

79. Per rispondere a tale domanda occorre ancora una volta far riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia di prova del danno e di onere della prova nell'ambito delle liquidazioni dei conti FEAOG. Secondo tale giurisprudenza, nei casi in cui la Commissione rifiuta di porre a carico del FEAOG talune spese, in quanto sono state provocate da infrazioni alla disciplina comunitaria imputabili ad uno Stato membro, spetta a quest'ultimo dimostrare che sussistono i presupposti per ottenere il finanziamento negato dalla Commissione [41].

80. Occorre quindi chiedersi quali siano i requisiti cui sono sottoposte le affermazioni della Commissione per quanto riguarda l'insorgere di un danno economico. Secondo la giurisprudenza della Corte, 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, restando quindi esclusa ogni riduzione percentuale [42].

81. Proprio questo potrebbe essere il caso che ricorre nella fattispecie, in quanto la Commissione, appunto in mancanza dei necessari controlli, non ha potuto accertare in che misura il comportamento della ricorrente abbia determinato un danno per il FEAOG. Si possono a questo punto formulare soltanto ipotesi sui costi che non avrebbero dovuto essere sostenuti qualora la ricorrente avesse effettuato regolari controlli.

82. D'altro canto la Corte, in un caso in cui la Commissione aveva messo in discussione la correttezza dei conti trasmessile da uno Stato membro, ha dichiarato: «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

41 — Sentenze Paesi Bassi/Commissione (citata alla nota 17), punto 16, e Regno Unito/Commissione (citata alla nota 18), punto 14.

42 — Sentenze 4 luglio 1996, Grecia/Commissione (citata alla nota 20), punto 26; 7 febbraio 1979, Francia/Commissione (citata alla nota 20), punti 32 e seguenti, e Regno Unito/Commissione (citata alla nota 18), punto 13.

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» [43].

83. Questo caso non è certo direttamente paragonabile alla fattispecie, giacché la Commissione non contesta alla ricorrente che i conti trasmessile siano errati. Il fatto è che tali conti avrebbero potuto essere diversi se la ricorrente avesse effettuato sufficienti controlli. Anche qui, tuttavia, la Commissione non ha soltanto affermato l'esistenza di un danno in capo al FEAOG. Essa ha piuttosto mostrato che la ricorrente ha violato il diritto comunitario ed ha precisato le forme in cui ciò è avvenuto. Ha inoltre chiarito come tale fatto abbia potuto favorire una speculazione da parte degli offerenti. Ha infine spiegato che ciò potrebbe aver comportato un'erronea valutazione del mercato e, pertanto, l'acquisto di quantitativi eccessivi di carne bovina, eventualmente a prezzi maggiorati. La Commissione ha quindi sotto ogni aspetto reso credibile che sia stato cagionato un danno al FEAOG.

84. Un onere probatorio più esteso non può essere imposto alla Commissione, giacché ricorrono anche nel presente caso i suesposti motivi per un temperamento dell'onere della prova. Né può escludersi con certezza che il comportamento della ricorrente abbia messo a repentaglio il funzionamento dell'intera organizzazione di mercato.

85. Spetta quindi alla ricorrente — come risulta dalla sentenza citata al punto 30 — dimostrare che il comportamento contestatole non ha determinato un aumento delle spese nell'ambito del FEAOG. La ricorrente sostiene che la procedura di gara attuata in Irlanda non ha condotto all'acquisto di quantitativi maggiori di carne a prezzi superiori. Anche la corrispondente affermazione della Commissione nella relazione conclusiva per il 1991 sarebbe infine stata ritirata. Da ciò si potrebbe dedurre che in ogni caso gli irlandesi non hanno tratto profitto da offerte multiple.

86. La Commissione sostiene invece che non si può escludere che l'accettazione di offerte multiple e la speculazione che ne sarebbe potuta derivare abbiano determinato l'acquisto di un quantitativo superiore di carne, a prezzi più elevati.

87. Si rilevi in proposito che il solo fatto che tale contestazione non appaia più nella relazione conclusiva non autorizza a concludere che il comportamento delle autorità irlandesi non ha effettivamente determinato conseguenze del genere. D'altra parte, non si vede perché proprio in Irlanda l'accettazione di

43 — Sentenza Paesi Bassi/Commissione (citata alla nota 17), punto 17.

offerte multiple non avrebbe dovuto condurre ad un acquisto maggiorato di carne.

88. L'Irlanda deduce peraltro che la speculazione mediante offerte sopravvalutate, volta a diminuire il rischio di perdita della garanzia, avrebbe per essa soltanto un interesse limitato. Essa rileva che la procedura della rete di sicurezza [44] è stata applicata in Irlanda in numerosi casi. Poiché tale procedura dà luogo all'accettazione di tutte le offerte, non vi era, a suo parere, alcuna necessità di depositare offerte speculative. Orbene, essa afferma che le offerte multiple contestate dalla Commissione si sono manifestate anche nel corso di tale procedura. Ciò farebbe pensare che la prassi delle offerte multiple non era volta a ridurre l'effetto del deposito di garanzia.

89. La Commissione sostiene invece che circa la metà della carne è stata acquistata non nell'ambito della rete di sicurezza bensì secondo procedura normale, nel qual caso la presentazione di offerte sopravvalutate può presentare vantaggi. Pertanto, anche in Irlanda le offerte multiple possono aver avuto effetti negativi. E ciò tanto più, come afferma la Commissione, che le spese sono state eccezionalmente elevate all'epoca dei fatti.

90. D'altro canto, dall'argomentazione della ricorrente si può desumere che in Irlanda sono state presentate offerte multiple, cioè offerte provenienti da imprese che, ad esempio, appartenevano ad uno stesso gruppo. La Commissione sottolinea inoltre che la ricorrente ha ammesso, in una lettera, come non fosse insolito, anche nell'ambito degli acquisti all'intervento, ripartire importanti contratti tra diverse società controllate, al fine di ridurre il rischio di perdita della garanzia. In un'altra lettera la ricorrente ha dichiarato, afferma la Commissione, che la prassi consistente nel ricorrere alle società controllate per diminuire il rischio di perdita della garanzia era ampiamente diffusa; una politica economica del genere avrebbe dovuto considerarsi prassi legittima ed intelligente. Essa tuttavia, secondo la Commissione, ha determinato un aumento dei rischi finanziari a carico del Fondo. Questo punto dev'essere condiviso.

91. Poiché la Commissione ha reso per lo meno plausibile che il comportamento del ricorrente possa aver determinato un danno per il FEAOG, spetta alla ricorrente stesso dimostrare che ciò non è accaduto.

92. Una ripartizione siffatta dell'onere della prova, quale proposta nella fattispecie, appare appropriata anche alla luce di altre sentenze della Corte in materia di liquidazione dei conti. In proposito la Corte ha dichiarato che, nei casi in cui la normativa comunitaria subordina la corresponsione dell'aiuto all'osservanza di talune formalità di prova o di controllo, l'aiuto corrisposto non

44 — I provvedimenti della rete di sicurezza sono adottati in caso di calo particolarmente sensibile del prezzo di mercato. Nell'ambito di tali misure, tutte le offerte pari o inferiori all'80% del prezzo d'intervento sono accettate (art. 6, n. 5, del regolamento n. 805/68, come modificato dal regolamento n. 571/89).

tenendo conto di tale condizione non è conforme al diritto comunitario e la relativa spesa non può quindi essere posta a carico del FEAOG, anche se è dimostrato che non è stata commessa alcuna irregolarità sostanziale [45].

93. Sempre a proposito del rispetto di formalità, la Corte ha dichiarato: «È sufficiente constatare che, tenuto conto del carattere essenziale delle formalità che non sono state rispettate, dell'impossibilità di controllare il rispetto del termine entro il quale i prodotti dovevano essere esportati e, perciò, della probabilità di perdite o addirittura frodi ai danni del bilancio comunitario, l'importo non ammesso dalla Commissione, limitato al 2% delle spese in questione, non può essere considerato eccessivo e sproporzionato» [46]. Ne deriva che anche la mera probabilità di perdite può essere presa in considerazione come criterio di giudizio. Una siffatta probabilità è presente anche nella fattispecie, alla luce dei menzionati indizi nonché della carenza di controlli.

94. Resta quindi soltanto da chiedersi se la ricorrente sia in grado di dimostrare che non si è prodotto alcun danno per il FEAOG.

95. La ricorrente afferma che nel periodo indicato soltanto in un numero esiguo di casi le garanzie sono state incamerate. Anche gli importi corrispondenti alle garanzie perse sarebbero stati di entità esigua. Pertanto, le offerte non avrebbero potuto dar luogo ad una vasta speculazione. Secondo la Commissione ciò dimostra appunto con quanto successo la prassi delle offerte multiple riduca il rischio per il singolo offerente.

96. Come giustamente afferma la Commissione, la prassi delle offerte cosiddette multiple consente all'offerente di speculare presentando diverse offerte, in quanto, nel caso di una speculazione erronea, la perdita — essendo la cauzione minore nel caso di quantitativi inferiori — risulta ridotta.

97. D'altra parte, la prassi delle cosiddette offerte multiple non conduce necessariamente ad una riduzione dei casi in cui la garanzia resta incamerata.

98. Il fatto che la garanzia sia stata incamerata soltanto in un numero esiguo di casi non comporta tuttavia necessariamente che il quantitativo di carne venduta all'intervento non sia stato più elevato del necessario. Quegli offerenti che hanno presentato un'offerta eccessiva facendo affidamento sulla fissazione di un coefficiente di riduzione superiore possono evitare una perdita della garanzia anche acquistando il quantitativo di carne mancante sul libero mercato. Questa prassi non è certamente conforme allo spirito del regime d'intervento, ma a quanto pare viene seguita.

45 — Sentenza 25 febbraio 1988, causa 327/85, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. 1065, punto 25).

46 — Sentenza 14 settembre 1995, causa C-49/94, Irlanda/Commissione (Racc. pag. I-2683, punto 22).

Così, ai sensi dell'art. 12 del regolamento n. 859/89, l'offerta è rifiutata se il prezzo proposto è superiore al prezzo massimo valido per la gara di cui trattasi. L'offerente che abbia proposto più carne di quanta ne abbia a disposizione potrebbe quindi acquistare un quantitativo rifiutato per tale motivo.

99. La ricorrente indica inoltre alcuni esempi in cui eventuali offerte multiple non avrebbero determinato alcun vantaggio a favore gli offerenti. Se infatti, nei casi contestati dalla Commissione, coloro che hanno presentato offerte multiple avessero invece depositato una sola offerta comune sarebbero stati incamerati importi minori a titolo di garanzia; in taluni casi la garanzia sarebbe stata persino interamente liberata. La ricorrente parte tuttavia dall'ipotesi in cui siano stati offerti quantitativi di carne diversi, che possano eventualmente essere aggiunti per ottenere un quantitativo globale. Nell'esempio della Commissione, invece, veniva offerto lo stesso quantitativo di carne.

100. È pertanto accertato che la ricorrente non è stata in grado di confutare le affermazioni della Corte in merito al danno economico subito dal FEAOG.

Possibilità di un calcolo forfettario del danno economico

101. La ricorrente contesta inoltre il calcolo forfettario del danno economico effettuato dalla Commissione. La Commissione non avrebbe valutato il rischio cui il Fondo è stato esposto. Ove lo avesse fatto, sarebbe giunta alla conclusione di non dover apportare alcuna rettifica.

102. Occorre rilevare in proposito che a torto la ricorrente parte dal presupposto che nella fattispecie non possa essere stabilito alcun nesso con un danno. Come sopra dimostrato [47], non è possibile escludere un danno a carico del FEAOG. Del resto è sufficiente richiamarsi alla giurisprudenza della Corte [48].

103. La ricorrente deduce infine una violazione del principio del legittimo affidamento. A suo parere la Commissione doveva essere informata della prassi seguita nell'ambito delle gare in Irlanda. Doveva ben sapere che esistevano in Irlanda 29 macelli autorizzati. La ricorrente precisa che le era stato comunicato il relativo elenco. D'altro canto essa aggiunge, che risultava dall'elenco delle offerte, comunicato alla Commissione in forma anonima, che era stato depositato un numero ben superiore a 29 offerte. La Commissione avrebbe dovuto inoltre essere informata del fatto che taluni macelli appartenevano allo stesso gruppo. Se quindi la Commissione era al corrente di tale prassi, era tenuta ad informare lo Stato membro che a suo parere non era compatibile con il diritto comunitario. Non avendolo fatto, non potrebbe decidere poi di negare l'imputazione delle spese. La ricorrente ammette

47 — V. paragrafi 94-100.
48 — V. paragrafo 85.

certamente che, secondo la giurisprudenza della Corte, spetta anzitutto allo Stato membro vigilare affinché le spese siano effettuate in conformità al diritto comunitario. Nella fattispecie, si tratterebbe tuttavia di un caso particolare, in quanto la Commissione avrebbe partecipato direttamente alla procedura.

104. La Commissione replica che essa riceve soltanto un elenco anonimo nell'ambito della procedura di gara, elenco che non le consente di sapere da chi le offerte sono state presentate. Essa non poteva pertanto essere al corrente della prassi delle offerte multiple. D'altra parte, occorre sottolineare che i macelli non sono i soli autorizzati a depositare offerte nell'ambito dell'intervento. Come la Commissione ha affermato, non esistevano restrizioni in merito alla qualità degli offerenti. Di conseguenza, il numero dei macelli autorizzati in Irlanda non può avere alcuna rilevanza al fine di accertare se in sede di gara siano state depositate offerte multiple oppure no. Non si può pertanto ritenere che fin dall'inizio la Commissione fosse al corrente del comportamento dell'Irlanda. Non si ravvisa quindi alcuna violazione del principio di tutela del legittimo affidamento.

105. Occorre pertanto concludere che le contestazioni sollevate dalla ricorrente nei confronti della decisione della Commissione non sono convincenti.

**Spese**

106. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, prima frase, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

## D — Conclusione

107. Propongo pertanto alla Corte di:

«1) respingere il ricorso.

2) condannare l'Irlanda alle spese».