SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
22 aprile 1999 *

Nella causa C-28/94,

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

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori T. van Rijn, consigliere giuridico, e M. van der Woude, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto a Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del medesimo servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: l'olandese.

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento parziale della decisione della Commissione 25 novembre 1993, 93/659/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1990 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 301, pag. 13),

LA CORTE (Sesta Sezione),

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

avvocato generale: S. Alber
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 17 giugno 1998, in occasione della quale il Regno dei Paesi Bassi era rappresentato dal signor M. A. Fierstra, consigliere giuridico aggiunto presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, e la Commissione dal signor T. van Rijn, assistito dall'avv. M. van der Woude, del foro di Bruxelles,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 settembre 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 26 gennaio 1994, il Regno dei Paesi Bassi ha chiesto, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE, l'annullamento parziale della decisione della Commissione 25 novembre 1993, 93/659/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1990 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 301, pag. 13; in prosieguo: la «decisione impugnata»), nella parte in cui è stata operata una rettifica forfettaria in ragione dell'importo di 82 656 019 HFL relativo a spese sostenute per l'acquisto di burro ammesso all'intervento nei Paesi Bassi successivamente al 28 febbraio 1985.

La normativa comunitaria

La normativa comunitaria relativa agli acquisti di burro da parte degli organismi di intervento

Il regolamento n. 985/68

2 L'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 luglio 1968, n. 985, che stabilisce le norme generali che disciplinano le misure di intervento sul mercato del burro e della crema di latte (GU L 169, pag. 1), stabilisce i requisiti di composizione del burro necessari affinché possa essere acquistato da parte degli organismi di intervento.

3 L'art. 1, n. 3, lett. a), aa), del regolamento n. 985/68, introdotto dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2714 (GU L 291, pag. 15), prevede che il burro acquistato dagli organismi d'intervento deve possedere un tenore minimo, in peso, di materie grasse butirriche dell'82%, un tenore massimo, in peso, di acqua del 16% e deve essere prodotto a base di crema acida. L'art. 1, n. 3, lett. a), bb), del medesimo regolamento stabilisce che il burro prodotto a base di crema dolce può essere oggetto di acquisto all'intervento quando possieda un tenore minimo, in peso, in materie grasse butirriche pari all'80%, un tenore massimo, in peso, di acqua pari al 16% e un tenore massimo, in peso, di sale del 2%.

Il regolamento n. 685/69

4 A termini dell'art. 2 del regolamento (CEE) della Commissione 14 aprile 1969, n. 685, relativo alle modalità di applicazione degli interventi sul mercato del burro e della crema di latte, gli organismi di intervento acquistano il burro loro offerto soltanto se, da un lato, sia stato effettuato un controllo della qualità su un campione prelevato e, dall'altro, il burro soddisfi i requisiti di conservazione di cui all'art. 3, quelli di età di cui all'art. 4 e quelli di quantità e di imballaggio di cui all'art. 5.

5 In particolare, l'art. 3, lett. a) e b), del regolamento n. 685/69 prevede che il burro debba essere prodotto con crema acida pastorizzata in latterie che dispongano di impianti tecnici adeguati e in condizioni che consentano la fabbricazione di burro di buona conservazione.

Il regolamento n. 1897/87

6 Per effetto della modifica introdotta con l'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1987, n. 1897, recante modifica e deroga al regolamento n. 985/68 (GU L 182, pag. 35), l'art. 1, n. 3, lett. a), del regolamento n. 985/68 prevede che il

burro acquistato dagli organismi d'intervento possa essere prodotto anche a base di crema dolce quando possieda un tenore minimo, in peso, di materie grasse butiriche dell'82% e un tenore massimo, in peso, di acqua del 16%. Dal detto regolamento emerge che è quindi venuto meno il requisito del tenore massimo di sale del 2% per il burro prodotto con crema dolce, requisito che risultava dal regolamento n. 2714/72.

Il regolamento n. 2687/87

7 A termini dell'art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione 4 settembre 1987, n. 2687, recante modifica del regolamento n. 685/69 (GU L 254, n. 14), il requisito stabilito all'art. 3, lett. a), del regolamento n. 685/69, secondo cui il burro doveva essere prodotto con crema acida pastorizzata, è stato eliminato e sostituito dall'indicazione «crema pastorizzata».

La normativa comunitaria attinente al FEAOG

Il regolamento n. 729/70

8 Ai sensi degli artt. 1, n. 2, lett. b), e 3, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), la sezione garanzia del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (in prosieguo: il «FEAOG») finanzia interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli, a condizione che siano intrapresi secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

9 L'art. 8, n. 1, del medesimo regolamento impone agli Stati membri di accertare che le operazioni finanziate dal FEAOG siano reali e regolari, di prevenire e perseguire le irregolarità e di recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze. Ai sensi del successivo n. 2, le conseguenze finanziarie risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri non sono a carico della Comunità.

10 L'art. 9, n. 1, del regolamento n. 729/70 dispone che gli Stati membri mettano a disposizione della Commissione tutte le informazioni necessarie per il buon funzionamento del FEAOG e adottino tutte le misure atte ad agevolare i controlli che la Commissione ritenga utile intraprendere nel quadro della gestione del finanziamento comunitario, comprese le verifiche in loco.

Il regolamento n. 283/72

11 A termini dell'art. 2, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 7 febbraio 1972, n. 283, relativo alle irregolarità ed al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'instaura zione di un sistema di informazione in questo settore (GU L 36, pag. 1):

«Gli Stati membri comunicano alla Commissione, entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento:

— le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle misure prescritte dall'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 729/70;

— l'elenco dei servizi e degli organismi cui è affidata l'applicazione di tali misure nonché le disposizioni essenziali relative al ruolo ed al funzionamento di tali servizi ed organismi ed alle procedure che essi sono incaricati di applicare».

12 L'art. 3, primo comma, del detto regolamento prevede che, entro il mese successivo alla fine di ogni trimestre, gli Stati membri trasmettano alla Commissione un elenco delle irregolarità che hanno formato oggetto di un primo accertamento amministrativo o giudiziario.

13 Ai sensi dell'art. 4 del regolamento medesimo, ogni Stato membro comunica immediatamente agli altri Stati membri interessati ed alla Commissione le irregolarità per le quali sia lecito temere che possano ripercuotersi rapidamente al di fuori del rispettivo territorio, nonché quelle che pongano in luce l'impiego di nuove pratiche fraudolente.

14 A termini dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 283/72, gli Stati membri informano la Commissione in ordine alle procedure giudiziarie o amministrative in atto dirette al recupero delle somme indebitamente pagate, fornendole ogni informazione utile in proposito.

La controversia

15 Alla fine degli anni '70, la fondazione Nederlands Instituut Zuivel Onderzoek (Istituto olandese di ricerca nel settore del latte e dei latticini) sviluppava un nuovo metodo di produzione del burro, vale a dire il procedimento detto «NIZO». Secondo il governo olandese, tale metodo veniva messo a punto principalmente ai fini di una migliore sorveglianza tecnica della produzione del burro, della prevenzione di anomalie organolettiche e del miglioramento delle proprietà di conservazione del prodotto.

16 Da tale metodo emerge che il burro è prodotto a base di crema dolce. Il latticello ottenuto nel corso della produzione è dolce, in quanto l'acidificazione ha luogo in una fase successiva, al momento della formazione dei grani di burro.

17 Dalle osservazioni scritte presentate alla Corte emerge che, nei Paesi Bassi, il controllo dell'intervento è suddiviso fra tre organismi.

18 Il Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (Ufficio di acquisto e di vendita dei prodotti alimentari; in prosieguo: il «VIB») è l'organismo competente per l'intervento ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari (GU L 148, pag. 13). Esso informa i produttori di burro in ordine ai prezzi e alle condizioni alle quali il burro può essere offerto all'intervento, è responsabile dell'acquisto e dell'ammasso di tale prodotto ed effettua i controlli ad esso afferenti, consistenti in particolare nel verificare se l'imballaggio del burro rechi le menzioni specificamente prescritte per l'intervento.

19 Il Centraal Orgaan Zuivelcontrole (Organo centrale di controllo del latte; in prosieguo: il «COZ»), che costituisce un organismo di diritto privato, controlla per conto del VIB l'osservanza, da parte dei produttori, delle norme comunitarie di composizione e di qualità del burro offerto all'intervento. Esso effettua i controlli richiesti per l'intervento, ivi compresi i controlli in loco, prelevando campioni direttamente presso i produttori di burro e procedendo alla loro analisi.

20 Infine, l'Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Servizio generale d'ispezione del ministero dell'Agricoltura, del Patrimonio naturale e della Pesca; in prosieguo: l'«AID») è l'istituzione ministeriale cui competono, in linea generale, i controlli dell'intervento. L'AID deve verificare che il COZ provveda coscienziosamente all'adempimento dei propri compiti di controllo, in particolare quanto ai metodi di produzione utilizzati dalle imprese, e deve controllare le autorizzazioni delle imprese produttrici del burro d'intervento conformemente alla normativa comunitaria.

21 In una relazione presentata nel mese di aprile 1989, il signor Dankert, presidente della commissione del bilancio del Parlamento europeo, affermava che tutto il burro presentato agli organismi di intervento dei Paesi Bassi tra il 1982 e il 1987 non rispondeva ai requisiti previsti per l'intervento, in quanto tale burro era stato prodotto in base al procedimento NIZO.

22 Da un'indagine effettuata dalla Commissione nel mese di novembre 1989, ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 729/70, emerge che quasi tutti i quantitativi di burro presentati all'intervento o collocati all'ammasso privato nel corso di tale periodo non rispondevano ai requisiti fissati dalla normativa comunitaria. Risulta parimenti dalla relazione di sintesi del 1° ottobre 1993 che l'analisi dei documenti in possesso dei servizi della Commissione evidenziava che il burro acquistato all'intervento nel corso del detto periodo era stato prodotto vuoi in base al procedimento NIZO, vuoi sulla base dei metodi detti «a metà», e che le autorità olandesi, benché a conoscenza di tali circostanze, non avevano provveduto ad alcuna richiesta di rimborso presso le imprese interessate né avevano mai informato la Commissione, come invece era loro obbligo a termini del regolamento n. 283/72.

23 La Commissione riteneva, quindi, in conclusione che le autorità olandesi avessero gravemente mancato agli obblighi di controllo previsti dall'art. 8 del regolamento n. 729/70. Ciò premesso, con la decisione impugnata la Commissione rettificava il rendiconto presentato dal Regno dei Paesi Bassi in ragione dell'importo di 82 656 019 HFL.

24 Secondo la relazione di sintesi, la gravità delle violazioni accertate e la durata del periodo nel corso del quale si erano verificate le irregolarità inducevano la Commissione a procedere ad una rettifica forfettaria in ragione del 10% delle spese dichiarate al FEAOG a titolo dell'esercizio finanziario 1987 e relative ai quantitativi di burro ammessi all'intervento pubblico nei Paesi Bassi nel periodo compreso tra il 28 febbraio 1985 e il 1° luglio 1987, data in cui il burro prodotto con il metodo NIZO era stato autorizzato all'intervento.

25 Avverso la decisione impugnata il governo olandese deduce tre motivi.

Sul primo motivo

26 Con il primo motivo il governo olandese sostiene che la decisione impugnata violi l'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70 nonché gli artt. 3 e 5 del regolamento n. 283/72.

Sulla violazione dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70

Sull'onere della prova

27 Per quanto attiene, anzitutto, alla violazione dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70, il governo olandese sostiene che, assoggettandosi a tutti i requisiti relativi ai controlli necessari al fine di garantire l'osservanza delle disposizioni dei regolamenti nn. 985/68 e 685/69, avrebbe fatto tutto quanto possa essere ragionevolmente preteso da uno Stato membro. A tal riguardo fa valere di aver adempiuto agli obblighi ad esso incombenti ex art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, ragion per cui l'addebito contestatogli dalla Commissione, secondo cui non avrebbe rispettato gli obblighi ad esso imposti, sarebbe destituito di qualsiasi fondamento.

28 Il governo olandese sostiene di aver informato la Commissione, sin dal momento della messa a punto del procedimento NIZO, del fatto che l'applicazione della nor-

mativa comunitaria non consentiva di determinare il metodo di produzione del burro utilizzato. Infatti, il prelievo di campioni sul prodotto finito previsto dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 685/69, nonché gli altri controlli prescritti dalla normativa comunitaria ai fini dell'acquisto all'intervento non consentirebbero di garantire che il burro non sia stato prodotto con crema dolce in base al procedimento NIZO. Nonostante le reiterate richieste indirizzatele dal Regno dei Paesi Bassi affinché adeguasse la normativa comunitaria al nuovo metodo di produzione, la Commissione non avrebbe assunto le iniziative necessarie in proposito se non nel 1987.

29 Per quanto riguarda i controlli effettuati dal VIB, dal COZ e dall'AID, di cui ai precedenti punti 18-20, il governo olandese sostiene inoltre che, con l'adozione, dall'inizio degli anni '80 in poi, di provvedimenti complementari di rigoroso rispetto della normativa comunitaria, esso avrebbe posto in essere un adeguato sistema di controllo delle condizioni cui è subordinato l'intervento. Il governo olandese rileva, in particolare, che i controlli di qualità effettuati dal COZ non riguarderebbero solamente i campioni di burro, bensì anche i prodotti in corso di produzione, al fine di garantire che nelle confezioni recanti il marchio «I» venga imballato, per l'intervento, solamente il burro prodotto secondo i metodi consentiti. Il controllo dei procedimenti utilizzati sarebbe stato effettuato mediante degustazione della crema e del latticello sgocciolato.

30 Inoltre, l'utilizzazione del metodo NIZO sarebbe stata formalmente vietata nel 1986 con riguardo a qualsiasi fase di produzione del burro offerto all'intervento. Secondo il governo olandese, l'offerta precontrattuale fatta dal VIB ai produttori precisava obbligatoriamente ed espressamente che le latterie sarebbero state regolarmente assoggettate a controllo al fine di garantire che il burro prodotto con il metodo NIZO non venisse offerto all'intervento.

31 I controlli effettuati dalle autorità olandesi sarebbero stati particolarmente intensi alla fine dell'anno 1986 e nel corso del 1987. L'AID avrebbe controllato presso tutti i produttori olandesi di burro i metodi di produzione utilizzati al fine di accertare se i produttori medesimi disponessero di impianti tecnici adeguati e se questi fossero correttamente gestiti. Nel 1987 il VIB avrebbe negato, in base agli accertamenti dell'AID, l'ammissione di 11 636 t di burro all'intervento. Inoltre, le

autorità olandesi avrebbero trasmesso alla Commissione tutti i resoconti dei controlli eseguiti dall'AID nel 1987 presso tutti i produttori di burro destinato all'intervento.

32 A parere del governo olandese, la Commissione non sarebbe stata in grado di dimostrare che il burro prodotto con il metodo NIZO sia stato ammesso all'inter vento prima del 1987 e, per quanto attiene alla questione se il burro NIZO sia stato ammesso all'intervento nel corso dell'esercizio finanziario 1987, la Commissione si sarebbe limitata a dedurre affermazioni generiche.

33 Ciò premesso, il governo olandese sostiene che la Commissione non abbia in alcun modo provato la negligenza da parte delle autorità olandesi e che essa non possa quindi ragionevolmente giungere alla conclusione che le autorità olandesi non abbiano posto in essere un sistema di analisi della crema nell'ambito della verifica delle condizioni cui è subordinato l'intervento. Il governo olandese afferma pertanto che l'applicazione da parte della Commissione dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70 sarebbe destituita di qualsiasi fondamento.

34 La Commissione ritiene invece che la questione essenziale nella specie sia di stabilire se essa disponga di prove sufficienti che consentano di ritenere che il Regno dei Paesi Bassi sia venuto meno al proprio obbligo di controllo, con la conseguente legittimità dell'abbattimento operato. In presenza di dubbi seri e ragionevoli quanto al carattere sufficiente del sistema nazionale di controllo, spetterebbe allo Stato membro dimostrare la sussistenza dei requisiti per poter ottenere il finanziamento negato dalla Commissione.

35 A parere di quest'ultima, le autorità olandesi avrebbero dovuto adottare, quando il metodo di produzione NIZO venne messo a punto ed esse si resero conto dei problemi che esso poneva con riguardo alle norme comunitarie relative alla composizione del burro di intervento, tutti i provvedimenti necessari per evitare che il burro prodotto con il metodo NIZO venisse offerto all'intervento. La Commis-

sione sostiene in particolare che, nel 1982, vennero scoperti due casi di frode, ma che all'epoca non venne disposto alcun provvedimento per evitare il ripetersi di nuove irregolarità.

36 Al fine di dimostrare l'insufficienza dei controlli eseguiti, la Commissione fa valere in particolare che, benché sia stato il COZ stesso a denunciare l'insufficienza dei propri controlli, non è stata accolta nessuna delle sue proposte di miglioramento. Inoltre, anche se il COZ avesse ricevuto l'ordine di procedere alla degustazione della crema e del latticello, tale degustazione avrebbe costituito un controllo valido solamente ove avesse avuto luogo regolarmente e senza preavviso. L'insufficienza dei controlli effettuati dal COZ si sarebbe chiaramente rivelata nel 1987 quando l'AID avrebbe negato l'ammissione all'intervento di quantitativi di burro peraltro già approvati dal COZ. La Commissione sostiene inoltre che la prima indagine dell'AID avrebbe avuto luogo solamente nel 1987 e che essa si sarebbe limitata al burro offerto agli organismi di intervento, ad esclusione del burro da questi già acquistato. Né il COZ né l'AID avrebbero applicato metodi di controllo tecnico e/o contabile atti a mettere in evidenza l'impiego di crema dolce nella produzione del burro.

37 Secondo la Commissione, l'indagine dell'AID ha consentito di acclarare che 10 latterie, su 25 annoverate dai Paesi Bassi, avevano offerto al VIB 23 334 t di burro prodotte con un metodo non conforme alla normativa comunitaria vigente, burro che era stato peraltro approvato dal COZ. Tale quantitativo rappresenterebbe il 40% del burro ammesso all'intervento nel 1987. La Commissione fa parimenti valere che i gestori di varie latterie avevano dichiarato di non aver avuto conoscenza del divieto di utilizzare il metodo NIZO per la produzione del burro d'intervento.

38 Si deve rilevare anzitutto che il procedimento di liquidazione dei conti mira ad accertare che i finanziamenti messi a disposizione degli Stati membri siano stati utilizzati nel rispetto della vigente normativa comunitaria nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati.

39 L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, che in questo particolare settore costituisce espressione degli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 5 del Trattato, definisce, secondo la giurisprudenza della Corte, i principi in base ai quali la Comunità e gli Stati membri debbono provvedere all'attuazione delle decisioni comunitarie di intervento nel settore agricolo finanziate dal FEAOG, nonché alla lotta alle frodi e alle irregolarità connesse con tali operazioni. Tale disposizione impone agli Stati membri l'obbligo generale di prendere le misure necessarie per assicurarsi dell'effettività e della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG (v. sentenze 2 giugno 1994, causa C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Racc. pag. I-2283, punti 17 e 18, e 19 novembre 1998, causa C-235/97, Francia/Commissione, Racc. pag. I-7555, punto 45).

40 Emerge inoltre da costante giurisprudenza della Corte che la Commissione, nel caso in cui rifiuti di porre a carico del FEAOG talune spese, in quanto provocate da infrazioni alla disciplina comunitaria imputabili ad uno Stato membro, è obbligata non a dimostrare esaurientemente l'inesattezza dei controlli effettuati dagli Stati membri, bensì a corroborare con elementi probatori i dubbi seri e ragionevoli da essa espressi a proposito dei controlli effettuati dalle amministrazioni nazionali (v., in tal senso, sentenza 21 gennaio 1999, causa C-54/95, Germania/Commissione, Racc. pag. I-35, punto 35).

41 Tale temperamento dell'onere della prova di cui gode la Commissione è dovuto al fatto che è lo Stato che dispone delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti FEAOG, ed è quindi lo Stato mede simo che deve fornire la prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei propri controlli nonché, eventualmente, dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione (v., in tal senso, la menzionata sentenza Germania/Commissione, punto 35).

42 Per quanto attiene, nella specie, all'insufficienza delle verifiche attuate dalle autorità olandesi, emerge dalle osservazioni sottoposte alla Corte che, a fronte di quesiti scritti con cui, a seguito della relazione Dankert, membri del Parlamento olandese chiedevano se l'AID avesse effettuato controlli tra il 1982 e il 1986, il ministro olandese competente ha dato risposta negativa, precisando che il controllo dell'autorizzazione era stato effettuato solamente su richiesta del VIB. Quest'ultimo ne

faceva richiesta solamente in caso di nuove autorizzazioni o di aggiornamento della propria comunicazione relativa alle condizioni dell'intervento, come nel 1982 e nel 1986.

43 Inoltre, in occasione di un controllo effettuato nel 1987, l'AID ha respinto un quantitativo non trascurabile di burro offerto all'intervento sulla base del rilievo che era stato prodotto con il metodo NIZO. In considerazione del fatto che non è certo che l'AID abbia effettuato controlli nel corso degli anni precedenti, tali circostanze possono generare, come giustamente rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 45 delle sue conclusioni, seri dubbi quanto all'efficienza del sistema di controllo olandese prima del 1987.

44 I resoconti delle verifiche redatti nel 1987 dall'AID e trasmessi dalle autorità olandesi alla Commissione non possono che rafforzare tali dubbi. Da essi emerge, invero, che i direttori e il personale delle latterie non erano informati del fatto che il burro preparato con il metodo NIZO non era ammesso all'intervento. La Commissione è giunta a conclusioni analoghe nell'ambito della propria inchiesta effettuata nel 1989. Il fatto che le imprese non fossero state informate del divieto di vendita del burro NIZO all'intervento consente di dubitare legittimamente dell'efficienza del sistema di controllo.

45 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve ritenere che gli accertamenti compiuti dalla Commissione costituiscano elementi idonei a far sorgere seri e ragionevoli dubbi in ordine all'attuazione di misure di sorveglianza e di controllo appropriate ed efficaci. Si deve pertanto affermare che la Commissione ha adempiuto all'onere di prova ad essa incombente quanto alle irregolarità contestate al Regno dei Paesi Bassi.

In ordine alla base di calcolo e all'importo della rettifica finanziaria

46 Per quanto attiene alla base di calcolo della rettifica finanziaria, il governo olandese sostiene che, in considerazione del fatto che la rettifica imposta con la decisione impugnata riguarda l'esercizio finanziario 1987, tale rettifica può avere ad oggetto unicamente le spese relative al burro ammesso all'intervento nel periodo compreso tra il 1° dicembre 1986 ed il 1° luglio 1987, vale a dire la data in cui il burro preparato con crema dolce è stato autorizzato all'intervento. Orbene, la rettifica effettuata dalla Commissione corrisponderebbe al 10% dell'importo totale delle spese dichiarate, nell'esercizio 1987, per i quantitativi di burro posti all'ammasso successivamente al 28 febbraio 1985. Dal burro legittimamente acquistato all'intervento nel corso degli anni precedenti non potrebbero derivare spese illegittime nel corso degli anni successivi. L'importo complessivo delle spese poste a carico del FEAOG nel pertinente periodo dell'esercizio finanziario 1987 ammonterebbe a 11 000 000 di HFL. Il governo olandese ne trae la conclusione che tale importo rappresenterebbe quindi l'importo massimo che avrebbe potuto essere assunto a base per un'eventuale rettifica finanziaria.

47 Per quanto attiene all'importo della rettifica imposta con la decisione impugnata, il governo olandese sostiene che la Commissione stessa abbia riconosciuto che la percentuale del 10% è stata applicata solamente sul presupposto che il sistema di controllo è, nel suo complesso, talmente deficitario da far ragionevolmente presumere l'esistenza di un rilevante rischio di danni finanziari su grande scala per il FEAOG. La Commissione non avrebbe dimostrato né la sussistenza né la plausibilità che tale ipotesi ricorresse nella specie. In assenza di qualsiasi informazione relativa ad una concreta condotta delle autorità olandesi o a quantitativi identificati di burro prodotto con il metodo NIZO illegittimamente ammessi all'intervento, tale percentuale sarebbe arbitraria e non si fonderebbe su alcun elemento di fatto.

48 La Commissione sostiene che, in casi come quello di specie, in cui i controlli si rivelino totalmente insufficienti, l'accertamento del danno subìto dal FEAOG sarebbe difficile. Ciò premesso, la Commissione potrebbe procedere alla rettifica su

base forfettaria e spetterebbe allora allo Stato membro interessato dimostrare che tale rettifica non risponde alla realtà. La Commissione ritiene tuttavia che, nella specie, la rettifica operata sia stata relativamente moderata in considerazione delle risultanze dell'indagine effettuata dall'AID nel 1987. Il tonnellaggio irregolarmente ammesso all'intervento corrisponderebbe, nel 1987, al 40% del burro presentato all'intervento nei Paesi Bassi e l'abbattimento operato rappresenterebbe solo il 10% delle spese dichiarate, mentre la Commissione avrebbe potuto, secondo la giurisprudenza della Corte, negare tutte le spese attinenti alle voci di cui trattasi.

49 Si deve anzitutto ricordare al riguardo che, come emerge dal precedente punto 39, la decisione di liquidazione dei conti mira essenzialmente a garantire che l'imputazione delle spese da parte delle autorità nazionali sia avvenuta in modo conforme alle norme comunitarie (v. anche sentenza 27 gennaio 1988, causa 349/85, Danimarca/Commissione, Racc. pag. 169, punto 19).

50 È inoltre giurisprudenza costante che la Commissione può porre a carico del FEAOG solamente gli importi corrisposti in conformità alle norme emanate per i vari settori dell'agricoltura, lasciando a carico degli Stati membri qualsiasi altro importo, in particolare quelli che le autorità nazionali abbiano a torto ritenuto di poter pagare nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati (v. in particolare, la menzionata sentenza Francia/Commissione, punto 38).

51 Conseguentemente, fintantoché i conti non siano liquidati nel modo prescritto, la Commissione ha l'obbligo, ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 729/70, di escludere l'imputazione al FEAOG degli interventi diretti alla regolarizzazione di mercati agricoli che non siano stati operati secondo la normativa comunitaria. Tale obbligo non viene meno per il semplice fatto che la liquidazione dei conti venga effettuata successivamente allo scadere del termine prescritto dall'art. 5 del regolamento medesimo (v., in tal senso, per quanto attiene alle restituzioni all'esportazione, la menzionata sentenza Danimarca/Commissione, punto 19, nonché la sentenza 4 luglio 1986, causa C-50/94, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-3331, punto 6).

52 Ne consegue che, nella specie, la Commissione poteva legittimamente negare, in considerazione dell'attuazione di un sistema di controllo insufficiente, il riconoscimento delle spese relative al burro acquistato all'intervento e posto all'ammasso successivamente al 28 febbraio 1985, dichiarate dal Regno dei Paesi Bassi per l'esercizio 1987.

53 Inoltre, come correttamente osservato dalla Commissione, il fatto che la rettifica sia stata limitata all'esercizio 1987 non significa affatto che essa potesse riguardare soltanto il burro ammesso all'intervento nel 1987, atteso che una parte delle spese dichiarate per l'esercizio 1987 atteneva ad acquisti all'intervento effettuati negli anni precedenti. Ciò premesso, l'argomento dedotto in merito dal governo olandese non può trovare accoglimento.

54 Quanto all'importo della rettifica finanziaria, emerge chiaramente dalla giurisprudenza della Corte che la Commissione, quando rilevi l'assenza di meccanismi di controllo sufficienti, può negare il pagamento della totalità delle spese sostenute (v., in tal senso, sentenza 8 gennaio 1992, causa C-197/90, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1, punto 39).

55 Ciò premesso, si deve dichiarare che il Regno dei Paesi Bassi non può contestare alla Commissione di essersi limitata ad operare una rettifica forfettaria in ragione del 10%.

56 Peraltro, nei casi in cui la Commissione, invece di negare il riconoscimento di tutte le spese viziate da irregolarità, si sia adoperata per stabilire regole dirette a trattare in modo differenziato i singoli casi di irregolarità, a seconda della gravità delle carenze nei controlli e dei rischi per il FEAOG, spetta allo Stato membro dimostrare che tali criteri siano arbitrari e non equi (v., in tal senso, sentenza 1° ottobre 1998, causa C-242/96, Italia/Commissione, Racc. pag. I-5863, punto 75). Atteso che il governo olandese non ha fornito tale prova, l'argomento dal medesimo dedotto in merito deve essere respinto.

In ordine alla violazione degli artt. 3 e 5 del regolamento n. 183/72

57 Per quanto attiene agli obblighi dettati dagli artt. 3 e 5 del regolamento n. 283/72, il governo olandese sostiene che tanto dal tenore letterale quanto dalla ratio dell'art. 3 del detto regolamento risulterebbe che l'obbligo di denunciare le irregolarità riguarderebbe le irregolarità commesse e non i tentativi di frode.

58 Secondo il detto governo, una relazione dell'AID su un supposto tentativo di atti fraudolenti non potrebbe essere, quindi, considerato quale primo atto di accertamento amministrativo ai sensi dell'art. 3, primo comma, del regolamento n. 283/72. Tale disposizione non avrebbe fatto obbligo al Regno dei Paesi Bassi di denunciare irregolarità, in quanto il VIB non avrebbe acquistato burro prodotto con il metodo NIZO.

59 La Commissione sostiene che l'osservanza delle norme in materia di informazione presuppone che si tenga conto non solo delle conseguenze finanziarie degli atti fraudolenti, bensì anche della gravità dei tentativi di frode e del contesto generale in cui questi si collocano. Nella specie, era interessato circa il 40% di tutto il burro offerto all'intervento nel corso di un solo anno. Sarebbe del tutto possibile che burro per il quale sia stato negato l'intervento in uno Stato membro venga offerto, per vie traverse, ad un organismo d'intervento di un altro Stato membro. Nella specie, il rischio di frode sarebbe tanto maggiore in quanto nessun elemento distinguerebbe il burro prodotto in base al procedimento NIZO da quello prodotto con il metodo tradizionale.

60 Si deve rilevare al riguardo, in considerazione delle informazioni che gli Stati membri devono comunicare alla Commissione e che sono precisate all'art. 3, secondo comma, del regolamento n. 283/72, riguardanti in particolare la natura e l'entità delle spese, le organizzazioni comuni di mercato interessate, la durata dell'irregolarità, le pratiche seguite per commettere le irregolarità e i servizi o organismi nazionali che hanno proceduto al loro accertamento, che tale disposizione mira

chiaramente ad evitare, nella misura maggiore possibile, nuovi casi di frode e nuove irregolarità.

61 Tale obiettivo emerge parimenti dal quarto 'considerando' del regolamento che afferma che, al fine di prevenire le irregolarità, occorre rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione.

62 Inoltre, a termini dell'art. 4 del regolamento medesimo, ogni Stato membro comunica immediatamente agli altri Stati membri interessati ed alla Commissione le irregolarità che si teme possano ripercuotersi rapidamente al di fuori del proprio territorio, nonché quelle che pongano in luce l'impiego di una nuova pratica fraudolenta.

63 Ciò premesso, al fine di prevenire il verificarsi di irregolarità e di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione, le autorità nazionali devono comunicare a quest'ultima le irregolarità, ivi compresi i tentativi di frode, accertate sul loro territorio. Una decisione dell'AID, nella sua qualità di organo di controllo competente nei Paesi Bassi per l'intervento ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 804/68, che neghi l'ammissione all'intervento del burro prodotto con il metodo NIZO o che accerti un tentativo di frode costituisce un primo atto di accertamento amministrativo ai sensi dell'art. 3, primo comma, del regolamento n. 283/72.

64 L'argomento dedotto in merito dal governo olandese dev'essere pertanto respinto.

65 Ciò premesso, il primo motivo dev'essere respinto in toto.

Sul secondo motivo

66 Con il secondo motivo il governo olandese sostiene che la decisione impugnata violi taluni principi generali del diritto e, in particolare, i principi di diligenza e di certezza del diritto.

67 Il governo olandese afferma al riguardo che la Commissione non gli avrebbe comunicato i risultati definitivi dei controlli dalla medesima effettuati nel 1989 ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 729/70 se non con lettera del 21 giugno 1991, vale a dire un anno e mezzo dopo. Nessuna discussione avrebbe avuto luogo con le autorità olandesi prima che la Commissione esprimesse, in tale lettera, la propria posizione definitiva.

68 Inoltre, la Commissione, anche dopo che le erano stati trasmessi tutti i resoconti dei controlli effettuati dall'AID nel 1987 presso i produttori di burro destinato all'intervento, avrebbe reagito limitandosi al rilievo, non motivato, secondo cui l'azione di controllo posta in essere dalle autorità olandesi nel 1987 sarebbe stata inadeguata. Il governo olandese fa presente di aver illustrato le misure di controllo, che erano state sviluppate nell'ambito delle discussioni bilaterali con la Commissione nel 1991, nel corso di un contatto bilaterale nel 1993 nonché in occasione dei colloqui relativi alla relazione di sintesi in seno al comitato del FEAOG nello stesso anno, ma la Commissione non ne avrebbe tenuto minimamente conto nella stesura della detta relazione.

69 Alla luce della negligenza della Commissione nell'applicazione dell'art. 9 del regolamento n. 729/70, la decisione con cui la Commissione impone una rettifica finanziaria al Regno dei Paesi Bassi ex art. 8, n. 2, del regolamento medesimo, si porrebbe in contrasto, secondo il governo olandese, con il principio di diligenza.

70 Il governo olandese rileva parimenti che, nell'ambito della liquidazione dei conti dell'esercizio 1986, la Commissione aveva effettuato, nel 1987, un'indagine sugli acquisti di burro destinato all'ammasso pubblico. Più precisamente, nei mesi di luglio e settembre 1987 i servizi del FEAOG avrebbero compiuto un'analisi del sistema di ammasso pubblico di burro nei Paesi Bassi. In tale occasione, sarebbero state oggetto di dettagliata indagine le condizioni cui era subordinato l'acquisto all'intervento del burro nonché l'osservanza della normativa comunitaria in materia. Né da tale indagine né dalla relazione di sintesi della Commissione del 15 giugno 1988, relativa all'esercizio finanziario 1986, sarebbe emerso che il sistema di controllo olandese non rispettasse la regola che impone che il burro ammesso all'intervento sia prodotto a base di crema acida. Ciò premesso, le autorità olandesi potevano legittimamente ritenere di aver istituito un adeguato sistema di controllo già prima del 1987 e che la Commissione condividesse tale opinione. Pertanto, dichiarando, all'atto della liquidazione dei conti dell'esercizio 1987, una carenza di controllo effettivo, la Commissione avrebbe violato il principio della certezza del diritto.

71 La Commissione ritiene tale motivo infondato sia in fatto che in diritto. A suo parere, ancorché in occasione dell'inchiesta, da essa effettuata nel 1989, abbia avuto luogo ampio scambio di corrispondenza con le autorità olandesi, essa non ha rilasciato, nell'ambito di tali discussioni, promesse relative alle conseguenze definitive che essa avrebbe tratto dall'insufficienza del sistema di controllo olandese. Applicando una riduzione del 10% in considerazione delle carenze riscontrate in tale sistema, essa avrebbe agito nei termini già indicati nella propria comunicazione al comitato FEAOG.

72 La Commissione non comprende, peraltro, come le autorità olandesi potessero trarre dalle risultanze della verifica dei sistemi di controllo condotta nel 1987 un qualsiasi legittimo affidamento in ordine alle risultanze dell'inchiesta del 1989, atteso che si tratterebbe di due indagini completamente diverse.

73 In proposito si deve anzitutto sottolineare che, come già affermato ai precedenti punti 38 e 49, la decisione di liquidazione dei conti mira essenzialmente a verificare che l'imputazione delle spese da parte delle autorità nazionali sia avvenuta nel rispetto della normativa comunitaria.

74 Fintantoché i conti non siano liquidati nel modo prescritto, la Commissione ha l'obbligo, in base all'art. 3 del regolamento n. 729/70, di escludere l'imputazione al FEAOG di spese non operate secondo la normativa comunitaria.

75 Orbene, se spetta alla Commissione dedurre elementi probatori in ordine alla sussistenza di dubbi seri e ragionevoli quanto all'assenza o a insufficienze dei controlli attuati dallo Stato membro interessato, incombe a quest'ultimo provare, se del caso, che la Commissione sia incorsa in errore relativamente alle conseguenze finanziarie da trarne (v. la menzionata sentenza Francia/Commissione, punto 39). Dall'esame del primo motivo emerge che, nella specie, la Commissione ha adempiuto all'onere della prova ad essa incombente con riguardo alle irregolarità contestate al Regno dei Paesi Bassi. Quest'ultimo, invece, non ha dimostrato l'infondatezza dei dubbi della Commissione relativi al suo sistema di controllo né delle conseguenze finanziarie che la Commissione ne aveva tratto.

76 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 84 delle conclusioni, nulla vieta alla Commissione, dopo aver rilevato inadempimenti nell'ambito di un controllo specifico, di trarne conseguenze finanziarie ed il governo olandese non può ritenersi esonerato dalla propria responsabilità richiamandosi al fatto che la Commissione non avrebbe rilevato alcuna irregolarità in occasione di precedenti controlli.

77 Alla luce delle suesposte considerazioni, il secondo motivo deve essere respinto.

Sul terzo motivo

78 Con il terzo motivo il governo olandese sostiene che la decisione impugnata violerebbe l'art. 190 del Trattato CE per insufficienza di motivazione o, quantomeno, per violazione di forme prescritte ad substantiam.

79 Secondo il detto governo, al fine di motivare la decisione impugnata, la Commissione si sarebbe sostanzialmente fondata unicamente su affermazioni e su tesi di carattere generico, che non sarebbero avvalorate dalla minima prova che il sistema di controllo olandese potesse dare adito a dubbi seri e ragionevoli. La Commissione non avrebbe minimamente indicato i motivi che le consentirebbero di affermare che i documenti prodotti dal Regno dei Paesi Bassi forniscono la prova della perpetrazione di una frode. Tutte le risultanze dei controlli effettuati dall'AID nel 1987 presso tutti i produttori che avevano offerto burro all'intervento sarebbero state comunicate alla Commissione e tali risultanze non consentirebbero in alcun modo di affermare che siano state commesse frodi.

80 La Commissione sottolinea che le autorità olandesi sono state strettamente coinvolte nell'elaborazione della decisione impugnata, atteso che nei Paesi Bassi è stata condotta un'indagine ad hoc, seguita da voluminosa corrispondenza e da numerosi incontri bilaterali. Alla luce di tali considerazioni, la Commissione ritiene che le autorità olandesi fossero perfettamente in grado di comprendere ed abbiano perfettamente compreso gli addebiti loro contestati.

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

82 Nel particolare contesto dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti, la motivazione della decisione deve essere considerata sufficiente qualora lo Stato destinatario sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione di tale decisione e conoscesse i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al FEAOG l'importo controverso (v. sentenza 1° ottobre 1998, causa C-27/94, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-5581, punto 36).

83 Nella specie, oltre alle indicazioni contenute nella relazione di sintesi, è pacifico che il governo olandese sia stato associato al procedimento di elaborazione della decisione impugnata e che conoscesse, quindi, i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al FEAOG l'importo contestato. Infatti, il governo olandese stesso riconosce che ha avuto luogo ampio scambio di corrispondenza con la Commissione tra il 1989 e il 1993.

84 Ciò premesso, si deve ritenere che le autorità olandesi sono state associate in modo sufficiente al procedimento da cui è scaturita l'adozione della decisione impugnata, ragion per cui la motivazione della decisione medesima dev'essere considerata sufficiente.

85 Considerato che nemmeno il terzo motivo può trovare accoglimento, il ricorso dev'essere respinto in toto.

Sulle spese

86 A termini dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione ha chiesto la condanna alle spese del Regno dei Paesi Bassi il quale, essendo rimasto soccombente, dev'essere pertanto condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

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

Kapteyn Hirsch Mancini

Ragnemalm Schintgen

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 aprile 1999.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

P. J. G. Kapteyn