CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 21 ottobre 1999 *

A — Introduzione

1. Il presente ricorso proposto dal Regno del Belgio ha per oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 23 aprile 1997, 97/333/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1993 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia [1], nella parte in cui, riguardo al ricorrente, è stato escluso dal finanziamento comunitario un importo di 413 309 611 BEF per spese relative al pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione.

2. In sede di verifica degli esercizi 1993 e 1994 la Commissione ha accertato gravi difetti del sistema di controllo in Belgio [2] e di conseguenza ha proceduto a rettifiche finanziarie. Per quanto riguarda il Belgio non sono state riconosciute spese pari all'importo oggetto del ricorso in materia di prefinanziamento delle restituzioni all'esportazione [3] nei settori delle carni bovine e dei cereali.

3. Riassumendo, il Belgio fa valere nei confronti della Commissione, nell'ordine precisato, i seguenti quattro addebiti:

1) di avere violato il principio della cooperazione leale, in quanto non ha tenuto conto delle argomentazioni addotte dal Belgio; in tal modo si configurerebbe anche una violazione dell'obbligo di diligenza e di motivazione;

2) di avere ingiustamente operato una riduzione forfettaria (del 10%) su tutte le spese dichiarate dal Belgio nei settori citati;

* Lingua originale: il tedesco.

1 — GU L 139, pag. 30.

2 — Sui requisiti dei controlli previsti ai sensi del diritto comunitario, v. infra, paragrafi 34-43.

3 — Per quanto riguarda il sistema di prefinanziamento, v. infra, paragrafi 25-33.

3) detta riduzione del 10% non sarebbe comunque conforme alle linee guida elaborate dalla Commissione;

4) si rileva una disparità di trattamento ingiustificata, poiché le riduzioni nel settore delle carni bovine per altri Stati membri sarebbero state pari solo al 5%.

B — I fatti

4. Nel quadro della liquidazione dei conti per gli esercizi 1993 (e 1994) la Commissione effettuava controlli alle dogane di Lovanio ed Aalst tra il 12 ed il 16 settembre 1994 e alle dogane di Beauraing e Dendermonde tra il 7 ed il 14 novembre 1994. Tali controlli riguardavano in particolare i sistemi di prefinanziamento nei settori dei cereali (Lovanio ed Aalst) e delle carni bovine (Beauraing e Dendermonde).

5. La Commissione comunicava alle autorità competenti belghe l'esito dei controlli effettuati a Leuven ed Aalst, rispettivamente il 24 novembre 1994 in francese ed il 5 gennaio 1995 nella versione olandese. Le autorità doganali belghe rispondevano con lettera del 29 dicembre 1994.

6. Quanto alle dogane di Beauraing e Dendermonde, la Commissione comunicava i suoi risultati con lettera del 2 marzo 1995 e riceveva risposta il 16 maggio 1995.

7. Il 27 settembre 1995 si svolgeva un incontro tra la Commissione e rappresentanti delle autorità belghe, nel cui ambito si discutevano i risultati dei controlli effettuati dai servizi della Commissione. In seguito a tale incontro la Commissione, con lettera del 7 novembre 1995 (in versione francese), e del 21 novembre 1995 (in versione olandese), trasmetteva i risultati dei controlli nell'ambito della liquidazione dei conti. La Commissione chiedeva documenti supplementari alle autorità belghe. Il ministero dell'Agricoltura inviava la documentazione richiesta con lettere del 22 dicembre 1995, 15 gennaio 1996 e 16 febbraio 1996. L'amministrazione doganale trasmetteva inoltre una lettera il 28 marzo 1996.

8. La Commissione comunicava le conclusioni delle verifiche svolte con lettera dell'8 luglio 1996 (in versione inglese) e del 19 luglio 1996 (in versione olandese). In tale documento la Commissione esponeva in modo dettagliato le proprie contestazioni e le conseguenze finanziarie derivanti per la liquidazione dei conti.

9. Con lettera del 19 luglio 1996 la Commissione comunicava l'entità della rettifica finanziaria per l'esercizio 1993.

10. Il 1° ottobre 1996 il governo belga ovviava quindi la procedura di conciliazione prevista all'art. 2, n. 1, della decisione 94/442/CE [4]. Nel quadro di tale procedura di conciliazione le parti interessate si incontravano il 5 dicembre 1996. La relazione dell'organo di conciliazione veniva adottata il 13 febbraio 1997.

11. Già al 31 dicembre 1996 la Commissione aveva ultimato un progetto di relazione di sintesi che si ispirava ampiamente alle conclusioni dell'8 e del 19 luglio 1996.

12. La relazione di sintesi veniva discussa dal comitato FEAOG della Commissione il 3 marzo 1997.

13. Il 23 aprile 1997 la Commissione, sulla base della relazione di sintesi, adottava la decisione impugnata. Per Belgio, Germania, Francia e Paesi Bassi venivano decise riduzioni forfettarie pari al 10% delle spese dichiarate nel settore dei cereali. Per quanto riguarda il prefinanziamento delle restituzioni all'esportazione nel settore delle carni bovine venivano stabilite riduzioni pari al 5% per Francia, Germania, Italia e Paesi Bassi, mentre per il Belgio la percentuale fissata è stata del 10%.

14. Secondo il parere del governo belga la Commissione, emanando la decisione impugnata:

1) ha violato l'art. 5, n. 2, del regolamento (CEE) n. 729/70 [5], il principio della cooperazione leale che deriva dall'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), l'art. 190 del Trattato CE (obbligo di motivazione) (divenuto art. 253 CE) nonché l'obbligo di diligenza, in quanto essa, senza motivazioni, non ha tenuto conto delle circostanze addotte dalle autorità belghe. Se avesse considerato ed esaminato tali osservazioni, la Commissione si sarebbe astenuta del tutto o in parte dal decidere una riduzione forfettaria o avrebbe dovuto applicare un coefficiente di rettifica inferiore;

4 — Decisione della Commissione 1° luglio 1994, relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia (GU L 182, pag. 45).

5 — Regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), da ultimo modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 1995, n. 1287, che modifica il regolamento (CEE) n. 729/70 relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 125, pag. 1).
Per quanto riguarda il contenuto dell'art. 5 del regolamento n. 729/70, v. infra, paragrafo 21.

2) ha operato una rettifica forfettaria in violazione dei regolamenti (CEE) n. 729/70 e (CEE) n. 1723/72 [6] nonché dell'obbligo di motivazione sancito dall'art. 190 del Trattato CE. Il sistema belga non presenta per contro lacune nella sua globalità; una riduzione pari al 10% non sarebbe pertanto giustificata e riguarderebbe anche settori per i quali non sono state accertate carenze;

3) ha violato il principio della certezza del diritto, il principio giuridico «patere legem quam ipse fecisti» [7] nonché l'art. 190 del Trattato CE. La Commissione ha stabilito, in contrasto con le linee guida da essa formulate e le disposizioni vigenti, un coefficiente di rettifica pari al 10%, senza aver giustificato e motivato tale decisione;

4) ha violato il principio di parità di trattamento e l'obbligo di motivazione, in quanto per altri Stati membri è stata prevista una riduzione pari soltanto al 5%, mentre nel caso del Belgio la riduzione applicata è pari al 10%, senza motivazioni sufficienti.

15. Il Regno del Belgio ha pertanto proposto ricorso nei confronti della Commissione, nel quale chiede che la Corte voglia:

1) annullare la decisione della Commissione 23 aprile 1997, 97/333/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1993 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, nella parte in cui, riguardo al ricorrente, è stato escluso dal finanziamento comunitario un importo di 413 309 611 BEF per spese relative al pagamento anticipato di restituzioni all'esportazione;

2) condannare la Commissione alle spese processuali.

16. La Commissione chiede che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso proposto dal Regno del Belgio;

2) condannare il Regno del Belgio alle spese.

6 — Regolamento (CEE) della Commissione 26 luglio 1972, n. 1723, relativo alla liquidazione dei conti per quanto concerne il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia (GU L 186, pag. 1).

7 — Questo principio giuridico — che si traduce: «Sopporta la legge che tu stesso hai emanato» — presuppone il vincolo di un organo alle norme da esso stesso emanate.

17. La Commissione sostiene che le carenze accertate nel sistema di controllo belga giustifichino una riduzione forfettaria pari al 10% delle spese dichiarate. La rettifica operata inoltre sarebbe proporzionata e non costituirebbe una disparità di trattamento ingiustificata.

18. Ad altre osservazioni delle parti farò riferimento nella mia presa di posizione.

C — Il contesto giuridico

19. In prosieguo vengono elencate le disposizioni di diritto comunitario applicabili nel caso di specie. Per eventuali citazioni nell'ambito della presa di posizione, si farà riferimento ai paragrafi di questo elenco.

Norme di principio

20. Le disposizioni fondamentali relative al finanziamento della politica agricola comune sono contenute nel regolamento n. 729/70, citato alla nota 5. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, sono finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi concesse secondo le norme comunitarie, nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

21. Ai sensi dell'art. 5, n. 2, lett. c), come modificato dal regolamento n. 1287/95, citato alla nota 5, la Commissione decide in merito alle spese non ammesse al finanziamento comunitario qualora constati che alcune spese non sono state effettuate in conformità alle norme comunitarie. Prima che sia adottata una decisione di rifiuto del finanziamento, i risultati delle verifiche della Commissione e le risposte dello Stato membro interessato costituiscono oggetto di comunicazioni scritte. Inoltre le due parti, ai sensi dell'art. 5, tentano di raggiungere un accordo circa la soluzione da individuare. In difetto di accordo lo Stato membro può chiedere che sia avviata una procedura di conciliazione. La Commissione valuta infine l'entità degli importi da escludere tenendo conto, in particolare, della gravità dell'inosservanza constatata. La Commissione tiene conto a tal fine, ai sensi dell'art. 5, del tipo e della gravità dell'inosservanza nonché del danno finanziario che ne deriva per la Comunità.

22. Quanto agli obblighi degli Stati membri, l'art. 8, n. 1, dispone:

«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 negligenze.

(...)».

23. Ai sensi dell'art. 8, n. 2, le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri non sono sopportate dalla Comunità.

24. Le disposizioni fondamentali relative all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine sono contenute nel regolamento (CEE) n. 805/68 [8], mentre il regolamento (CEE) n. 2727/75 [9] disciplina il settore dei cereali. Ai sensi dei due regolamenti le restituzioni all'esportazione possono essere concesse solo dietro presentazione di una prova di avvenuta esportazione dei prodotti dalla Comunità.

25. Il regolamento (CEE) n. 565/80 [10] prevede deroghe a tale principio. Tale regolamento stabilisce norme generali concernenti il versamento, già prima dell'esportazione, di un importo pari alle restituzioni all'esportazione nei settori delle carni bovine e dei cereali. Il regolamento prevede due possibili casi di prefinanziamento: il prefinanziamento in caso di magazzinaggio e il prefinanziamento in caso di trasformazione.

Sul sistema di prefinanziamento

26. L'art. 5 recita:

«1. A richiesta dell'interessato, viene pagato un importo pari alla restituzione

8 — Regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148, pag. 24).

9 — Regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU L 281, pag. 1).

10 — Regolamento (CEE) del Consiglio 4 marzo 1980, n. 565, relativo al pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 62, pag. 5).

all'esportazione non appena i prodotti o le merci siano sottoposti al regime di deposito doganale o di zona franca ai fini della loro esportazione entro un determinato termine.

2. Il regime di cui al presente articolo si applica ai prodotti e alle merci destinati all'esportazione come tali, sempreché si tratti di prodotti o merci idonei all'immagazzinamento.

(...)».

Tale sistema viene anche definito prefinanziamento — magazzinaggio.

27. La seconda possibilità di prefinanziamento è indicata all'articolo 4:

«1. A richiesta dell'interessato, viene pagato un importo pari alla restituzione all'esportazione non appena i prodotti di base sono posti sotto controllo doganale che garantisca che i prodotti trasformati o le merci saranno esportati entro un determinato termine.

2. Il regime di cui al presente articolo si applica ai prodotti trasformati e alle merci ottenuti da prodotti di base, sempreché le operazioni di perfezionamento attivo non siano vietate per prodotti analoghi.

(...)».

Tale sistema viene anche definito prefinanziamento — trasformazione.

28. Ai sensi dell'art. 2 del regolamento citato si intendono per:

«a) — prodotti, i prodotti di cui all'articolo 1;

— prodotti di base, i prodotti destinati all'esportazione previa trasformazione in prodotti trasformati o in merci;

b) prodotti trasformati, i prodotti

— ottenuti dalla trasformazione di prodotti di base, e

— ai quali sia applicabile una restituzione all'esportazione;

(...)».

29. Nel titolo II, capitolo 3, del regolamento (CEE) n. 3665/87[11] si disciplina l'anticipo della restituzione in caso di trasformazione o di magazzinaggio prima dell'esportazione e quindi l'applicazione del regolamento (CEE) n. 565/80.

Sulla dichiarazione di pagamento e sui dati necessari per la sua presentazione

30. Ai sensi dell'art. 25, n. 1, le procedure di prefinanziamento — magazzinaggio ovvero trasformazione trovano applicazione solo qualora l'esportatore presenti alle autorità doganali una dichiarazione di intenti (dichiarazione di pagamento). Tale richiesta di pagamento viene definita nella prassi come «dichiarazione COM-7». La dichiarazione di pagamento deve recare, in conformità dell'art. 25, n. 2, «(...) tutti i dati necessari per calcolare la restituzione e, se del caso, l'importo compensativo monetario per i prodotti o le merci da esportare e più particolarmente:

(...)

b) la massa netta dei prodotti o delle merci oppure, se del caso, la quantità espressa nell'unità di misura da utilizzare per il calcolo della restituzione o dell'importo compensativo monetario,

(...)

Inoltre, se trattasi di prodotti di base destinati alla trasformazione, la dichiarazione di pagamento deve recare le indicazioni seguenti:

— la descrizione dei prodotti di base in causa,

— la quantità dei medesimi,

11 — Regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 351, pag. 1).

— il tasso di resa o altri dati analoghi».

31. L'art. 26, n. 1, dispone che «alla data di accettazione della dichiarazione di pagamento, i prodotti o le merci devono essere sottoposti a controllo doganale fino a quando lasciano il territorio doganale della Comunità o raggiungono una destinazione prevista».

Sul sistema di prefinanziamento — trasformazione e sulla norma dell'equivalenza

32. Per quanto riguarda il prefinanziamento — trasformazione, l'art. 27 prevede:

«1. Per i prodotti trasformati o le merci ottenute da prodotti di base si prendono in considerazione, per calcolare la restituzione e l'importo compensativo monetario, i risultati dell'esame della dichiarazione di pagamento, congiunto eventualmente all'esame dei prodotti di base in causa.

(...)

3. I prodotti di base devono far parte, in tutto o parzialmente, dei prodotti trasformati o delle merci esportate. Tuttavia, previa autorizzazione delle autorità competenti, i prodotti di base possono essere sostituiti da prodotti equivalenti, classificati nella stessa sottovoce della nomenclatura combinata, della stessa qualità commerciale e con le stesse caratteristiche tecniche e in possesso dei requisiti posti per la concessione della restituzione all'esportazione.

(...)».

La disposizione enunciata al n. 3 viene anche definita norma dell'equivalenza.

Sul sistema di prefinanziamento — magazzinaggio

33. Nel quadro del prefinanziamento — magazzinaggio l'art. 28 prevede:

«1. Per i prodotti o le merci destinati all'esportazione dopo essere stati sottoposti a regime di deposito doganale o di zona franca si prendono in considerazione, per calcolare la restituzione e l'importo compensativo monetario, i risultati dell'esame sia della dichiarazione di pagamento che dei prodotti o delle merci di cui trattasi.

(...)

Sulle restituzioni particolari

4. I prodotti o le merci sottoposti al regime di deposito doganale o di zona franca possono formare oggetto, alle condizioni previste dalle autorità competenti, delle manipolazioni seguenti:

a) inventario;

b) apposizione sui prodotti o sulle merci o sui loro imballaggi di marchi, timbri, etichette o altri segni distintivi similari, (...)

(...)

La restituzione e l'importo compensativo monetario applicabili ai prodotti o alle merci che hanno formato oggetto delle manipolazioni di cui sopra sono determinati in base alla quantità, alla natura e alle caratteristiche dei prodotti o delle merci alla data presa in considerazione per il calcolo della restituzione, conformemente alle disposizioni dell'articolo 26.

(...)».

34. I regolamenti (CEE) n. 32/82 [12] e (CEE) n. 1964/82 [13] stabiliscono le condizioni per la concessione di restituzioni particolari all'esportazione per talune carni bovine. Il primo regolamento citato si applica alle carni fresche o refrigerate, presentate sotto forma di carcasse, mezzene, quarti compensati, quarti anteriori e quarti posteriori, esportate a destinazione di taluni paesi terzi. Il secondo regolamento riguarda i pezzi disossati provenienti da quarti posteriori freschi o refrigerati di bovini adulti maschi, imballati separatamente.

35. In entrambi i casi il richiedente deve provare che le merci destinate all'esportazione rispondono ai requisiti specificati dai due regolamenti. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti ad effettuare controlli che garantiscano il rispetto delle disposizioni dei rispettivi regolamenti.

12 — Regolamento (CEE) della Commissione 7 gennaio 1982, n. 32, che stabilisce le condizioni per la concessione di restituzioni particolari all'esportazione nel settore delle carni bovine (GU L 4, pag. 11).

13 — Regolamento (CEE) della Commissione 20 luglio 1982, n. 1964, che stabilisce le condizioni per la concessione di restituzioni particolari all'esportazione per talune carni bovine disossate (GU L 212, pag. 48).

Sui controlli

36. L'art. 3 del regolamento n. 32/82 dispone:

«Gli Stati membri stabiliscono le condizioni per il controllo dei prodotti e per il rilascio dell'attestato (...). Tali condizioni possono comprendere l'indicazione di un quantitativo minimo.

Gli Stati membri adottano le misure necessarie al fine di escludere qualsiasi possibilità di sostituzione dei prodotti tra il momento del controllo e la loro uscita dal territorio geografico della Comunità (...). Tali misure implicano in particolare l'identificazione di ciascun prodotto mediante una stampigliatura indelebile di ogni quarto o una sigillatura di ogni quarto. La macellazione e l'identificazione hanno luogo nel macello designato dall'interessato nella domanda (...)».

37. Ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 1964/82 gli Stati membri stabiliscono «le condizioni del controllo e ne informano la Commissione. Essi adottano i provvedimenti necessari per escludere qualsiasi possibilità di sostituzione dei prodotti in questione, in particolare mediante individuazione di ciascun pezzo.

I sacchi, i cartoni o gli altri imballaggi contenenti i pezzi disossati vengono sigillati o piombati dalle autorità competenti e recano indicazioni che consentano di identificare le carni disossate, in particolare il peso netto, il tipo e il numero dei pezzi, nonché un numero di serie».

38. Quanto al regime relativo al controllo al momento dell'esportazione di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione o di altri importi, sono stati emanati i regolamenti (CEE) n. 386/90 [14] e (CEE) n. 2030/90 [15]. Il primo regolamento citato stabilisce ai sensi dell'art. 1, n. 1, le modalità «per il controllo della realtà e della regolarità delle operazioni che danno diritto al pagamento delle restituzioni e di qualsiasi altro importo connesso alle operazioni di esportazione».

39. Gli artt. 2 e 3 del regolamento n. 386/90 stabiliscono i controlli che gli Stati membri devono effettuare.

14 — Regolamento (CEE) del Consiglio 12 febbraio 1990, n. 386, relativo al controllo al momento dell'esportazione di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione o di altri importi (GU L 42, pag. 6), da ultimo modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 24 gennaio 1994, n. 163, che modifica il regolamento (CEE) n. 386/90 relativo al controllo al momento dell'esportazione di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione o di altri importi (GU L 24, pag. 2).

15 — Regolamento (CEE) della Commissione 17 luglio 1990, n. 2030, recante modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 386/90 per quanto riguarda il controllo fisico, al momento dell'esportazione, di prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione o di altri importi (GU L 186, pag. 6).

(...)

40. L'art. 2 recita:

«Gli Stati membri effettuano:

a) il controllo fisico delle merci in conformità dell'articolo 3 e dell'articolo 3 bis al momento in cui vengono espletate le formalità doganali di esportazione e prima che venga concessa l'autorizzazione di esportare merci, in base ai documenti presentati a sostegno della dichiarazione di esportazione, e

b) il controllo documentale della pratica relativa alla domanda di pagamento in conformità dell'articolo 4».

41. Segue la norma di cui all'art. 3, in base alla quale:

«1. Fatte salve eventuali disposizioni speciali che impongano controlli più approfonditi, il controllo fisico di cui all'articolo 2, lettera a), deve:

a) essere effettuato per sondaggio ed in modo frequente ed improvviso;

b) riguardare, in ogni caso, almeno una selezione rappresentativa del 5% delle dichiarazioni di esportazione oggetto di una domanda in vista della concessione degli importi di cui all'articolo 1, paragrafo 1.

2. Conformemente alle modalità da determinare secondo la procedura di cui all'articolo 6, la percentuale prevista al paragrafo 1, lettera b) è applicabile per:

— ufficio doganale,

— anno di calendario, e

— settore di prodotti.

Tuttavia, la percentuale del 5% per settori di prodotti può essere sostituita da una percentuale del 5% per tutti i settori, purché lo Stato membro applichi un sistema di selezione in base a un'analisi di rischio effettuata secondo criteri da definire in base alla procedura prevista all'articolo 6. In tal caso è obbligatoria una percentuale minima del 2% per settore di prodotti».

42. L'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2030/90, citato supra al paragrafo 38, stabilisce, riguardo all'esecuzione del controllo fisico delle merci, le seguenti modalità:

«Il controllo fisico è effettuato:

a) nel periodo compreso tra il deposito della dichiarazione d'esportazione e il momento del rilascio dell'autorizzazione ad esportare le merci, e

(...)».

43. Ai sensi dell'art. 6, n. 1, «in caso di pagamento anticipato della restituzione in conformità agli articoli da 24 a 29 del regolamento (CEE) n. 3665/87, il controllo fisico effettuato durante il magazzinaggio e, se del caso, al momento della trasformazione può essere preso in considerazione per il calcolo dell'aliquota minima di controlli prevista dall'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 386/90, se sono soddisfatte le seguenti condizioni:

a) il controllo fisico effettuato prima dell'espletamento delle formalità doganali d'esportazione deve rispondere agli stessi criteri d'intensità del controllo da effettuarsi normalmente nei periodi precisati nell'articolo 5, e

b) i prodotti e le merci sottoposti al controllo fisico anteriore devono essere identici a quelli che formano oggetto della dichiarazione di esportazione».

Sul calcolo delle rettifiche (rapporto Belle)

44. Il rapporto Belle della Commissione stabilisce le direttive da seguire nel caso in cui si debba procedere a correzioni finanziarie nei confronti di uno Stato membro. Oltre a tre metodi di calcolo principali, il

rapporto Belle prevede tre categorie di rettifica forfettaria per i casi complessi:

«a) il 2% della spesa, nel caso in cui le insufficienze siano limitate ad aspetti di minore importanza del sistema di controllo o all'esecuzione di controlli non essenziali per garantire la regolarità della spesa, in modo da poter ragionevolmente concludere che il rischio di perdite per il FEAOG sia stato di portata minore;

b) il 5% della spesa, nel caso in cui le insufficienze riguardino elementi importanti del sistema di controllo o l'esecuzione di controlli necessari per garantire la regolarità della spesa, in modo da poter ragionevolmente concludere che il rischio di perdite per il FEAOG sia stato significativo;

c) il 10% della spesa, nel caso in cui le insufficienze riguardino la totalità o elementi fondamentali del sistema di controllo o l'esecuzione di controlli essenziali per garantire la regolarità della spesa, in modo da poter ragionevolmente concludere che il rischio di perdite per il FEAOG sia stato alto».

45. Le direttive prevedono inoltre che, ove vi sia un dubbio sulla rettifica da applicare, bisogna tener conto dei seguenti punti come circostanze attenuanti:

«— se le autorità nazionali abbiano adottato misure efficaci al fine di porre rimedio alle carenze da quando esse si sono rivelate;

— se le carenze provenissero da difficoltà di interpretazione dei testi comunitari».

46. Conformemente alle direttive contenute in tale rapporto, per determinare l'entità delle rettifiche da apportare, è quindi anzitutto necessario calcolare il rischio di perdite per il FEAOG sulla base delle insufficienze constatate. A tal fine, occorre basarsi essenzialmente sull'efficacia del sistema di controllo complessivo, di singoli elementi del controllo o dell'esecuzione di tali controlli. Si devono inoltre tenere in considerazione la gravità delle insufficienze e le misure di lotta contro la frode.

47. La Commissione può perciò procedere a rettifiche forfettarie qualora non sia possibile accertare importi concreti che siano stati liquidati ai danni del FEAOG. In tal caso è sufficiente l'esistenza di un semplice rischio di perdite.

D — Osservazioni preliminari riguardo alla procedura di liquidazione dei conti — Principi giurisprudenziali

48. Occorre anzitutto rilevare che la procedura di liquidazione dei conti deve garantire che i mezzi messi a disposizione degli Stati membri siano stati impiegati nel rispetto delle norme comunitarie vigenti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati.

49. L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 — v. supra, paragrafo 22 — 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 cui la Comunità e gli Stati membri debbono conformarsi nell'attuazione delle decisioni comunitarie di intervento nel settore agricolo finanziate dal FEAOG, nonché nella lotta alle frodi e alle irregolarità connesse con tali operazioni. 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 di istituire questa o quella misura di controllo [16].

50. Emerge 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 dati trasmessi 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 [17]. Se la Commissione, nell'ambito del rifiuto dell'accettazione di talune spese, deduce l'esistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, essa è tuttavia obbligata a giustificare e presentare la decisione con cui rileva la mancanza o l'inadeguatezza dei controlli istituiti dallo Stato membro interessato [18].

51. Spetta quindi allo Stato membro dimostrare l'inesattezza dei calcoli o delle verifiche della Commissione e fornire a tal fine la prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei propri dati [19]. Lo Stato membro interessato non può confutare le constatazioni della Commissione con semplici affermazioni, ma deve indicare circostanze concrete, atte a dimostrare, ad esempio, l'esistenza di un sistema di controlli affidabile e operativo, come si evince dalla sentenza citata. (Questo temperamento dell'onere della prova, di cui gode la Commissione, è dovuto al fatto che è lo

16 — 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).

17 — Così di recente nella sentenza 22 aprile 1999, causa C-28/94, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-1973, punto 40), con ulteriori rimandi della giurisprudenza.

18 — Sentenze 1° ottobre 1998, causa C-242/96, Italia/Commissione (Racc. pag. I-5863, punto 58), e 12 giugno 1990, causa 8/88, Germania/Commissione (Racc. pag. I-2321, punto 23).

19 — Sentenza 21 gennaio 1999, causa C-54/95, Germania/Commissione (Racc. pag. I-35, punto 35).

Stato membro a disporre delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti).

52. Se lo Stato membro non riesce a dimostrare che le affermazioni della Commissione sono inesatte, esse costituiscono elementi che possono giustificare seri dubbi, sufficienti perché si applichi la rettifica di pagamento, sull'istituzione di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo [20].

53. In linea di principio la Commissione, allorché rifiuta di prendere a carico delle spese nel quadro della concessione di un finanziamento FEAOG, non è tenuta a dimostrare l'effettività di un danno concreto. Qualora non si possano dimostrare casi concreti, è sufficiente la prova di un rischio di danni a carico del FEAOG.

54. Si deve riconoscere che tale sistema consistente nel temperamento dell'onere della prova e nella previsione delle probabilità, nel fondarsi su un semplice rischio di danni invece che su un danno concreto e nell'effettuare una rettifica forfettaria in percentuale comporta nella sua combinazione taluni problemi. Sarebbe eventualmente compito del legislatore apportare precisazioni e miglioramenti su questo punto.

20 — V. sentenze nelle cause C-242/96, Italia/Commissione (citata alla nota 18), e 8/88, Germania/Commissione (citata alla nota 18).

E — Presa di posizione

1. Sul primo motivo: violazione del principio della cooperazione leale, del principio di diligenza e dell'obbligo di motivazione

55. Con il primo motivo il Belgio afferma che la decisione impugnata della Commissione è stata emanata in violazione del principio della cooperazione leale, sancito dall'art 5, n. 2, del regolamento n. 729/70 in combinato disposto con l'art. 5 del Trattato CE, del principio di diligenza e dell'obbligo di motivazione stabilito dall'art. 190 del Trattato CE.

56. La Commissione avrebbe omesso di esaminare, o comunque non avrebbe esaminato con la dovuta diligenza, gli argomenti dedotti dal Belgio nella fase precontenziosa e di conciliazione e non ne avrebbe fatto menzione né nella relazione di sintesi né nella decisione impugnata. Il Belgio avrebbe ripetutamente confutato le constatazioni della Commissione senza che quest'ultima ne abbia tenuto conto. A tale proposito costituisce un elemento essenziale il fatto che la Commissione avesse preparato un progetto della relazione di sintesi già prima della fine della procedura di conciliazione. Nella versione definitiva di tale relazione e nella decisione impugnata non vi è riscontro degli argomenti dedotti dalle autorità belghe.

57. Si tratta in particolare dei seguenti quindici punti:

Settore della carne bovina (Punti 1-11)

Sul primo punto

58. La Commissione ha specificato nella relazione di sintesi che il deposito doganale di Dendermonde, nel quale sono immagazzinate le merci soggette al sistema di prefinanziamento, viene aperto la mattina e solo la sera viene nuovamente chiuso a chiave, per cui i movimenti delle merci non potrebbero essere sorvegliati in modo efficace.

59. A tal fine il governo belga osserva che nel caso di specie si tratta di un deposito privato, che viene aperto e chiuso dalla dogana. Il locale viene aperto e chiuso solo per il deposito ovvero lo svincolo delle merci. Il funzionario competente preposto al controllo accompagna i rispettivi autocarri, apre il deposito, è presente durante le operazioni di scarico e carico e chiude nuovamente a chiave dopo l'uscita. Le autorità belghe avrebbero già segnalato tale circostanza con lettera del 22 maggio 1995. Nel caso di specie non è stata applicata un'eventuale deroga, ai sensi delle norme giuridiche belghe, alla chiusura immediata del deposito dopo l'uscita del funzionario preposto al controllo.

60. La Commissione replica in proposito di aver informato le autorità belghe delle proprie constatazioni già il 2 marzo 1995. Con lettera del 22 maggio 1995 le autorità belghe hanno unicamente confermato che la dogana chiude a chiave i locali in questione, tuttavia non è stato precisato che la chiusura del deposito avvenga immediatamente dopo l'allontanamento del funzionario da quest'ultimo.

61. Dallo scambio di corrispondenza tra la Commissione e le autorità belghe allegato al ricorso emerge che tale problema è stato oggetto di ampie discussioni tra le parti. Tale corrispondenza non dimostra tuttavia, come sostenuto dal governo belga, che il deposito di cui trattasi venisse aperto e subito richiuso a chiave solo per effettuare operazioni di deposito o svincolo. Di conseguenza non sono state confutate le osservazioni della Commissione sul fatto che il deposito venisse aperto al mattino e chiuso nuovamente a chiave solo la sera. In particolare il governo belga non ha fornito la prova che la constatazione della Commissione sia inesatta.

62. Di conseguenza si deve ritenere che l'argomento del governo belga non confuti la censura della Commissione.

Sul secondo punto

63. Nella relazione di sintesi della Commissione si afferma che a causa di personale e di strumenti insufficienti non sarebbe possibile effettuare in modo efficace i controlli fisici delle merci. A Dendermonde, ad esempio, un unico funzionario è responsabile di effettuare i controlli sulle merci esportate da tre grossi esportatori belgi di carne bovina. Inoltre l'ufficio doganale non disporrebbe di un'autovettura di servizio, con conseguente impossibilità di effettuare controlli senza preavviso, né sarebbe dotato di bilance adeguate per la pesatura dei cartoni.

Al riguardo il governo belga osserva che, nonostante non si trovino nei locali della dogana di Dendermonde bilance che possano pesare esattamente i cartoni da 20 kg, ciò sarebbe privo di importanza, poiché il 90% della carne destinata all'esportazione è stata immagazzinata presso i depositi Sivafrost e Vandenavenne [21], dotati di bilance in numero sufficiente per poter procedere alle verifiche previste durante le operazioni di scarico e carico. Del resto, secondo le norme giuridiche belghe, si sarebbe assicurata in ogni caso la pesatura del restante 10%, non destinato ad un'esportazione immediata. Inoltre i controlli belgi avrebbero soddisfatto i requisiti posti dal regolamento n. 386/90 — v. supra, paragrafi 38-41 — in base al quale le autorità doganali dovrebbero verificare unicamente una selezione rappresentativa del 5% delle dichiarazioni di esportazione. Le verifiche effettuate dal controllore ovvero dal funzionario incaricato del controllo durante le operazioni di svincolo dal deposito Sivafrost sarebbero di conseguenza risultate conformi ai requisiti posti dal regolamento n. 386/90. L'autovettura di servizio chiesta dalla Commissione per l'ufficio doganale di Dendermonde non sarebbe indispensabile. Nel ricorso il governo belga aveva specificato a tale riguardo che il controllore, qualora decida di effettuare un controllo fisico delle merci, scorta l'autocarro con la merce dichiarata dalla dogana presso la quale viene presentata la dichiarazione fino al deposito. Di conseguenza, prima di un controllo fisico, sarebbe impossibile effettuare una sostituzione delle merci. Il controllore prenderebbe la decisione di effettuare un controllo fisico in modo autonomo e senza informarne precedentemente il trasportatore. Tale decisione verrebbe presa solo al momento della dichiarazione in dogana. Quindi il trasportatore non potrebbe mai sapere se il controllore lo accompagnerà ad effettuare un controllo fisico o meno.

64. Il governo belga osserva infine che a Dendermonde operano tre funzionari incaricati dell'esecuzione dei controlli, il cui compito — secondo le affermazioni del governo belga — è «l'adempimento delle formalità amministrative». Vi è inoltre un controllore *esclusivamente* competente per l'esecuzione dei controlli fisici. Nella sua replica il governo belga ha invece precisato che nel quadro del controllo fisico avviene anche «l'adempimento di formalità amministrative»; compito *fondamentale* del controllore sarebbe pertanto effettuare verifiche a campione improvvise nei depositi [22].

21 — Entrambi i depositi si trovano a circa 15 km di distanza dalla dogana di Dendermonde.

22 — Il corsivo è mio.

65. La Commissione sostiene per contro che determinate categorie di carni bovine destinate all'esportazione non vengono pesate. Le dogane sono tuttavia obbligate, nel quadro delle norme comunitarie, ad effettuare controlli fisici delle merci anche riguardo al peso. Qualora tuttavia una dogana, a causa della scarsità di strumenti, non sia in grado di procedere ad una verifica del peso, si rileva una manifesta insufficienza del sistema di controllo. Il riferimento a controlli del peso effettuati già precedentemente nei depositi non può incidere sulla questione, poiché non è possibile escludere che sia avvenuto un calo di peso nelle merci in deposito. Il rischio di una sostituzione delle merci sarebbe pertanto consistito, nel caso di specie, nel fatto che non poteva essere effettuato alcun controllo effettivo del peso.

66. Per quanto riguarda la questione dei controlli per sondaggio senza preavviso, la Commissione rimanda al rapporto contrattuale in essere tra il responsabile del deposito e l'impresa che deposita le merci. Poiché il controllore non dispone di un'autovettura di servizio, non è possibile un controllo improvviso. Con lettera del 17 gennaio 1996 il governo belga ha anche osservato — diversamente che nel ricorso — che il controllore si fa portare al deposito da un responsabile del deposito e non da un collaboratore dell'impresa da controllare. Poiché quindi il responsabile del deposito o perlomeno la stessa impresa sottoposta al controllo ne sarebbero già stati informati, non sarebbe possibile effettuare il necessario controllo improvviso previsto all'art. 3, n. 1, lett. a), del regolamento n. 386/90.

67. Per quanto riguarda la questione della dotazione insufficiente di personale presso la dogana di Dendermonde, la Commissione osserva che il Belgio ha indicato solo nel ricorso che in tale dogana sono impiegati tre funzionari ed un controllore. Neanche tale osservazione modifica in sostanza le conclusioni relative alle insufficienze del sistema di controllo rilevate dalla Commissione, poiché sarebbe impossibile pesare determinate categorie di carne soggette al prefinanziamento. Del resto, permarrebbero incertezze in merito alla ripartizione dei compiti dei funzionari incaricati del controllo.

68. Si deve anzitutto rilevare che nella dogana di Dendermonde mancavano incontestabilmente bilance adeguate per un controllo del peso di cartoni da 20 kg. Sulla base dei regolamenti n. 32/82 e n. 1964/82 gli Stati membri sono tuttavia tenuti ad eseguire controlli effettivi. A tal fine si deve osservare in particolare che, conformemente all'art. 3, nn. 1 e 2, del regolamento n. 386/90, vanno effettuati in ogni dogana controlli fisici improvvisi per sondaggio almeno su una selezione rappresentativa del 5%. Tali controlli devono comprendere tutti i singoli settori di prodotti. Il governo belga tuttavia non dimostra con la sua osservazione che, nonostante la mancanza di bilance adeguate, un siffatto controllo potesse essere efficacemente eseguito. Poiché tuttavia determinati

controlli del peso non hanno potuto essere effettuati, sussistono seri dubbi sull'efficacia complessiva dei controlli fisici eseguiti.

69. In contrasto con gli argomenti del governo belga, non era possibile neppure un controllo fisico improvviso. Poiché il controllore doveva mettersi in contatto già in precedenza con il responsabile del deposito ovvero almeno con l'impresa da controllare per essere prelevato da un loro autoveicolo, esisteva la possibilità di procedere ad una sostituzione, non tanto per quanto riguarda le merci da consegnare con tale veicolo, ma in ogni caso riguardo alle altre merci da controllare. I controlli non erano comunque — come prescritto — improvvisi.

70. Per quanto concerne la dotazione insufficiente di personale presso la dogana di Dendermonde, è opportuno osservare che l'obiezione del governo belga, secondo la quale vi erano tre funzionari incaricati dei controlli nella dogana, è stata fatta valere solo in sede di ricorso. Tale osservazione deve essere respinta in quanto tardiva, poiché il momento determinante, a causa della precedente procedura di conciliazione, è quello dell'adozione della decisione impugnata. Il governo belga non ha inoltre saputo eliminare i dubbi esistenti a tale riguardo, in quanto non è chiara la divisione dei compiti tra le persone incaricate di effettuare il controllo. Non è quindi possibile parlare di un controllo efficace delle merci se, da un lato, l'incaricato preposto al controllo non dispone degli strumenti necessari e se, dall'altro, questi deve adempiere ulteriori compiti.

71. Alla luce dei fatti anche questo argomento del governo belga non può essere accolto.

Sul terzo punto

72. Nella relazione di sintesi la Commissione ha rilevato che, per i controlli, le autorità doganali non si basavano né sulla dichiarazione di pagamento né sulla dichiarazione di esportazione dell'impresa richiedente il pagamento — v. supra, paragrafo 30; il controllo della quantità si basava piuttosto su un semplice elenco redatto dalla stessa impresa interessata concernente la quantità di cartoni ed il loro peso. Vi è inoltre l'aggravante che i funzionari doganali sarebbero giunti sul luogo solo dopo la pesatura. Il rispettivo peso netto dei prodotti o delle merci non avrebbe quindi potuto essere determinato con sicurezza.

73. Il governo belga osserva anzitutto che le suddette constatazioni di fatto riguardavano unicamente la dogana di Beauraing e che non ci sarebbe stato alcun rischio di pagamenti ingiustificati. Ciò emergerebbe in particolare dal fatto che, durante le operazioni di deposito delle merci, è sempre stato presente un controllore della dogana di Beauraing. Sulla base della distinta fornita dall'operatore commerciale, il controllore avrebbe esaminato in modo sistematico il peso della merce inviata. Si

sarebbero così potute scoprire false indicazioni. Anche se la dichiarazione di pagamento fosse stata completata solo in un momento posteriore, ciò non inciderebbe sull'esattezza dei controlli effettuati. In particolare, nei controlli a campione, si sarebbe assicurato l'esame almeno di una selezione rappresentativa del 5%. Inoltre, tutta la carne depositata sarebbe stata precedentemente controllata da un veterinario, sotto la cui supervisione sarebbero stati effettuati anche l'imballaggio, la piombatura e il controllo del peso. I controlli doganali avrebbero pertanto presentato un grado di sicurezza superiore. A tale riguardo, in particolare, la Commissione non avrebbe dimostrato la presenza di un maggior rischio d'abuso. Del resto, il governo belga si richiama alle disposizioni penali nazionali che prevedono sanzioni in caso di false indicazioni sulle distinte dei pesi.

74. La Commissione rileva il rischio di manipolazioni derivante dal fatto che il controllore non fosse presente durante la pesatura. Pertanto non vi sarebbe la certezza che le quantità immagazzinate indicate corrispondessero alle partite effettive. In particolare, durante un controllo effettuato dalla Commissione, sarebbe venuto alla luce un errore nella distinta redatta dall'impresa interessata. La Commissione ravvisa un'ulteriore possibilità di commettere frodi nel fatto che inizialmente venisse solo redatta una distinta delle merci da parte dell'imprenditore e che, solo dopo la verifica di tale distinta, avvenisse la vera dichiarazione sulla base della quale veniva ordinato il pagamento.

75. La Commissione ha rilevato presso la dogana di Beauraing, in dettaglio, le seguenti insufficienze del sistema di controllo, nella sequenza sottoindicata:

— il controllo avrebbe luogo soltanto sulla base di un elenco prodotto all'imprenditore, e non sulla base della dichiarazione di pagamento — cioè della domanda di pagamento del prefinanziamento — o della dichiarazione di esportazione;

— il controllore non sarebbe presente durante la pesatura;

— i funzionari doganali non aprirebbero i cartoni;

— non avrebbe avuto luogo un controllo di qualità;

— i controlli eseguiti sarebbero stati definiti controlli fisici delle merci, senza che siano state verificate le quantità dichiarate;

— la carne non sarebbe stata pesata prima della dichiarazione del peso netto nel-

l'ambito dell'attestato di cui al regolamento n. 32/82, bensì il peso sarebbe stato determinato per mezzo di un coefficiente:

— sarebbe inoltre stato possibile per i funzionari della Commissione preposti alla verifica aprire i cartoni senza danneggiare l'imballaggio o il contrassegno;

— sull'imballaggio non si sarebbe trovata descrizione dei prodotti di base né delle quantità dei prodotti di base;

— i controlli fisici delle merci non sarebbero oggetto di relazioni esaurienti.

76. Riguardo alle disposizioni penali citate dal governo belga, la Commissione ritiene che potrebbero emergere problemi in un eventuale procedimento penale, poiché, da un lato, la distinta di merci prodotta dall'imprenditore non costituisce ancora una richiesta ufficiale di restituzione all'esportazione (dichiarazione di pagamento) e, dall'altro, si dovrebbe dimostrare un dolo.

77. A questo proposito, si deve anzitutto rilevare che il governo belga non ha provato che la Commissione si sia basata su dati di fatto falsi. In particolare, dalle osservazioni delle parti emerge che non ha avuto luogo, in dogana, alcun controllo di peso completo mediante bilance. In particolare, una semplice verifica della distinta prodotta dall'imprenditore non può essere considerata come controllo fisico delle merci secondo le relative disposizioni comunitarie. Sarebbe invece necessario, conformemente all'art. 5, n. 1, del regolamento 2030/90 — v. supra, paragrafo 42 — che il controllo fisico fosse effettuato nel periodo compreso tra il deposito della dichiarazione d'esportazione e il momento del rilascio dell'autorizzazione ad esportare le merci. Poiché tuttavia, come ammettono le stesse autorità belghe, la verifica poteva essere effettuata già prima del deposito della dichiarazione di pagamento, in base alla distinta pesi prodotta dall'imprenditore, non si può parlare di un controllo fisico efficace delle merci. Allo stesso modo le constatazioni della Commissione comprovano la possibilità di sostituzione delle merci, che secondo le norme vigenti dovrebbe essere esclusa. Neanche l'osservazione del governo belga sul controllo per sondaggio di una selezione rappresentativa del 5% della merce destinata all'esportazione è stato convincente. Poiché i controllori della dogana non hanno effettuato alcun controllo di peso efficace, non si può parlare neppure di un controllo fisico regolare. In particolare non è stato determinato il peso netto delle merci destinate all'esportazione, per cui si configura una violazione dell'art. 5, n. 1, lett. b), del regolamento n. 2030/90 in combinato disposto con l'art. 3 del regolamento n. 386/90 — v. supra, paragrafo 43. Il riferimento alle disposizioni penali belghe risulta in conclusione altrettanto poco convincente. E' evidente che una falsificazione dolosa della dichiarazione di pagamento ovvero della dichiarazione di esportazione dev'essere perseguita penalmente. Ciò non significa tuttavia che con tale minaccia

repressiva si raggiunga un sistema di controllo efficiente.

78. Dalle considerazioni che precedono emerge pertanto che anche tale argomento del governo belga va respinto.

Sul quarto punto

79. Nella relazione di sintesi la Commissione rileva, in relazione ai controlli fisici delle merci previsti all'art. 6 del regolamento n. 2030/90 — v. supra, paragrafo 43 — che i controlli belgi nel quadro del prefinanziamento non sono stati effettuati con gli stessi criteri d'intensità — così recita l'art. 6 — da applicarsi normalmente in caso di restituzione all'esportazione e che non avrebbero riguardato i prodotti e le merci precedentemente controllati.

80. Secondo il governo belga, le dogane di Beauraing e Dendermonde avevano invece controllato in modo sufficiente, nell'ambito dei controlli fisici delle merci su una selezione rappresentativa del 5%, il peso e la piombatura dei cartoni destinati al deposito ovvero all'esportazione. Tali controlli avrebbero soddisfatto i requisiti posti dai regolamenti n. 386/90 e n. 2030/90.

81. La Commissione osserva al riguardo che i servizi della Commissione avrebbero accertato che, a Beauraing, il controllore ha pesato solo alcuni colli destinati al deposito, e nessuno al momento dell'uscita delle merci dal deposito. Allo stesso modo non sarebbe sempre stato effettuato un controllo di qualità. Ciò composta che le merci avrebbero potuto essere sostituite dai funzionari della Commissione che avevano l'incarico di controllare. In alcuni casi non è stato facile stabilire il legame tra la dichiarazione di pagamento e la dichiarazione di esportazione. Da tale situazione la Commissione deduce insufficienze del sistema di controllo, poiché si sarebbe resa possibile una sostituzione delle merci.

82. Anche in questo caso il governo belga non è stato in grado di fornire una prova che i fatti accertati dalla Commissione non corrispondessero alle circostanze di fatto. In particolare si deve rilevare che i controlli del peso effettuati nell'ambito del sistema del prefinanziamento non rispettavano i criteri d'intensità da applicarsi normalmente nel quadro delle restituzioni all'esportazione. Il governo belga ha unicamente espresso osservazioni che non possono tuttavia fornire alcuna prova. Questo argomento non può quindi essere accolto.

Sul quinto punto

83. Secondo quanto risulta dalla relazione di sintesi, nella dogana di Dendermonde era possibile staccare e poi riapplicare le etichette — senza danneggiarle — di nume-

rosi cartoni di quarti posteriori di bovini maschi ivi immagazzinati.

84. Il governo belga riconosce in effetti che era possibile staccare le etichette senza danneggiarle, ma contesta che ciò potesse essere effettuato facilmente e sottolinea che è impossibile staccare le etichette lasciandole integre ad una temperatura di - 18° C nella cella frigorifera. Inoltre, ciò non avrebbe costituito un controllo per sondaggio rappresentativo, poiché in tale deposito erano immagazzinati complessivamente circa 400 cartoni. Del resto, gli imballaggi sarebbero stati per di più piombati. Una sostituzione di merci sarebbe risultata praticamente impossibile anche perché un veterinario è sempre stato presente nello scorticatoio. Inoltre nella dogana sarebbero stati presenti controllori durante le operazioni di entrata ed uscita delle merci.

85. Secondo la Commissione è tuttavia certo che siano emerse considerevoli insufficienze del sistema di controllo. Sarebbe infatti stato possibile staccare e riattaccare le etichette senza danneggiarle. Tali etichette avrebbero inoltre presentato unicamente il numero del mattatoio, ma non il peso e la tipologia di carne. I funzionari della Commissione sarebbero comunque riusciti ad aprire e richiudere i cartoni senza danneggiare l'adesivo.

86. Anche in merito a questa censura le argomentazioni del Belgio non confutano le constatazioni della Commissioni. Alla luce dei fatti suesposti si deve pertanto rilevare un rischio significativo di sostituzione delle merci. La mera affermazione contraria del Belgio non può comunque essere ritenuta una controprova sufficiente.

Sul sesto punto

87. Per quanto riguarda la censura sollevata dal governo belga, secondo la quale la Commissione avrebbe erroneamente considerato, nella relazione di sintesi, che, durante i controlli, si sia trovata carne di animali femmine al posto di carne di bovini maschi, si deve osservare che la Commissione aveva inizialmente esposto tali argomentazioni nell'allegato II della relazione di sintesi, del 20 marzo 1997.

88. La Commissione ha ritirato tale censura dal controricorso e dalla controreplica, in quanto si era rivelata falsa a posteriori sulla base delle analisi del DNA. Del resto, secondo le argomentazioni della Commissione, la decisione impugnata non si basava su tale argomento.

89. Anche se le constatazioni iniziali della Commissione non corrispondevano alla realtà, le argomentazioni delle autorità belghe sono state prese in considerazione e non hanno perciò avuto effetti negativi ai fini della rettifica.

Sul settimo punto

90. La relazione di sintesi afferma che nel deposito Sivafrost a Dendermonde l'unico mezzo di contrassegno dei diversi cartoni sarebbe stato un cartellino fissato ad una paletta, il quale avrebbe riportato il numero Com-7. Non sarebbe quindi stata possibile un'esatta identificazione dei cartoni immagazzinati.

91. Il governo belga controbatte che sui cartoni immagazzinati erano apposte etichette, che riportavano la descrizione dei prodotti nonché il loro peso ed il numero. Inoltre, le dogane avrebbero impiegato distinte di magazzino contenenti gli stessi dati riportati sulle etichette. Di conseguenza si sarebbe garantita la possibilità di verificare che i cartoni destinati all'esportazione avessero anche effettivamente lasciato il deposito. Se infatti esiste un obbligo di tenere tali distinte di magazzino solo dal 1995, tuttavia nel deposito di Sivafrost esse venivano tenute già nel 1994. Una sostituzione delle merci non sarebbe comunque stata possibile.

92. Secondo la Commissione resta tuttavia certo che vi fosse il rischio di una sostituzione delle merci. Il cartellino controverso recante il numero Com-7 si trovava sulla paletta. Sarebbe stato senz'altro possibile applicare tale cartellino ad un'altra paletta. Allo stesso modo si sarebbero potuti scambiare singoli cartoni di palette diverse. Le etichette menzionate dal Belgio non avrebbero presentato alcun riferimento alla dichiarazione di pagamento relativa a tali merci. Inoltre, il sistema delle distinte di magazzino sarebbe entrato in vigore solo nel maggio 1995.

93. Neanche riguardo a questo punto il governo belga è riuscito a provare che le constatazioni di fatto della Commissione fossero erronee. In particolare il governo belga non ha potuto confutare la censura secondo cui le palette presentavano un contrassegno inadeguato. Il sistema di compilare distinte dettagliate dei colli è entrato in vigore solo nel marzo 1995. Le verifiche effettuate nel 1994 riguardavano però nel caso di specie l'esercizio finanziario 1993, cosicché non è chiaro se il regime delle distinte di magazzino poteva interessare già tale periodo, poiché il Belgio non ha indicato di aver applicato detto regime già nel 1993.

94. Si deve quindi respingere l'argomento del Belgio su questo punto.

Sull'ottavo punto

95. Nella relazione di sintesi la Commissione ha criticato il fatto che i controlli del peso previsti ai sensi del regolamento n. 1964/82 non fossero stati eseguiti in misura sufficiente da veterinari ufficiali. Nonostante questi ultimi fossero stati presenti durante le operazioni di disossamento, non avrebbero rilevato il peso netto delle merci.

96. Il governo belga osserva che i veterinari sono sempre stati presenti sia durante il disossamento che durante la pesatura delle merci. Essi avrebbero sorvegliato la pesatura automatica e verificato i dati relativi al peso sulle etichette. Anche se la Commissione ha trovato, in sede di controllo, una confezione contenente carne non idonea al consumo umano, ciò rappresentava tuttavia solo un collo su un totale di 379 colli. Inoltre, dalle verifiche eseguite per sondaggio nell'ottobre e nel novembre 1996 sarebbe emerso che la carne immagazzinata presso il deposito Sivafrost era di ottima qualità.

97. La Commissione conferma le constatazioni effettuate nella relazione di sintesi. Nel controllo di tre o quattro colli la Commissione ne ha individuato uno contenente carne non idonea al consumo umano. La mera presenza di un veterinario durante il disossamento e la pesatura non escluderebbe comunque la sostituzione di merci. Nel complesso non sarebbe possibile parlare di controlli sufficienti del peso netto.

98. In conclusione si deve concordare con la tesi della Commissione. Il governo belga non ha dimostrato in modo esauriente di seguire un metodo di rilevamento del peso netto atto ad escludere una sostituzione delle merci. La mera presenza di un veterinario durante il disossamento non è a tal riguardo sufficiente, poiché da questa non si può desumere che il controllo sia stato effettuato in modo efficiente.

Sul nono punto

99. Nella relazione di sintesi si espone che a Beauraing si sarebbe calcolato il peso netto da riportare sull'attestato previsto dal regolamento n. 32/82 — v. supra, paragrafo 36 — mediante un coefficiente (dell'83,3%) del peso dichiarato nell'attestato previsto dal regolamento n. 1964/82. Tuttavia, tale peso sarebbe stato determinato soltanto sulla base di una distinta di merci elaborata dagli operatori commerciali. Tale procedimento non configura una constatazione regolare del peso netto disposta dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1964/82 — v. supra, paragrafo 34.

100. Il Belgio sostiene anzitutto che tale metodo di calcolo del peso sarebbe stato in uso solo a Beauraing. L'applicazione di un coefficiente sarebbe in ultima analisi irrilevante per il pagamento della restituzione, poiché questo dipende dal peso netto dei pezzi di carne disossati, che viene pesato automaticamente. L'attestato previsto dal regolamento n. 32/82 riguarda tuttavia carne non disossata. Inoltre, l'indicazione del peso sull'attestato previsto dal regolamento n. 32/82 sarebbe facoltativa. Del resto, il coefficiente scelto non sarebbe stato troppo alto, poiché la carne esportata aveva il peso denunciato.

101. La Commissione replica che l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1964/82 impone anzitutto di accertare il peso netto dei quarti posteriori da disossare. Poiché tutta-

via ciò non sarebbe stato fatto conformemente alle disposizioni, l'applicazione di un coefficiente avrebbe aumentato il rischio di frode. Inoltre, sarebbe venuto a mancare, a causa dell'applicazione del coefficiente, un controllo efficace del peso della carne disossata. Qualora in concreto vi fossero state differenze, queste non sarebbero state notate.

102. Al riguardo si deve osservare che le autorità belghe hanno omesso di predisporre un mezzo di controllo efficace, non pesando la carne disossata, ma calcolandone unicamente il peso sulla base di un coefficiente. Inoltre, poiché la base di calcolo (il valore secondo l'attestato previsto dal regolamento n. 1964/82) — come dimostrato — non veniva controllata in modo sufficiente, esistevano anche a tale proposito insufficienze del sistema di controllo che comportavano il rischio di frodi.

Sul decimo punto

103. La relazione di sintesi afferma che, a Dendermonde, il veterinario del mattatoio di Zele non ha saputo indicare ai funzionari della Commissione né chi avesse accertato il peso netto riportato sull'attestato previsto dal regolamento n. 32/82, né su quale base egli avrebbe eventualmente potuto verificare l'esattezza dell'indicazione del peso che aveva certificato.

104. Il governo belga spiega tale fatto affermando che la pesatura era avvenuta nello scorticatoio e non nel mattatoio. In tal senso il veterinario ivi presente sarebbe stato al corrente del controllo del peso. La censura sollevata non potrebbe di conseguenza servire per giustificare le rettifiche finanziarie.

105. La Commissione si chiede a tale proposito perché né il veterinario interrogato né le autorità belghe abbiano saputo dare in un primo momento una risposta soddisfacente. Nonostante sia avvenuto uno scambio di corrispondenza anche riguardo a tale problema, il governo belga avrebbe cominciato a parlarne solo in sede di procedimento di conciliazione. Si insiste tuttavia su una violazione delle disposizioni dei regolamenti n. 32/82 e n. 1964/82, poiché il veterinario competente non avrebbe effettuato direttamente il controllo del peso, ma sarebbe solo stato presente alla pesatura.

106. Poiché anche a tale riguardo il Belgio non ha saputo confutare le constatazioni della Commissione, nel complesso, il presente motivo va respinto in quanto non provato e quindi infondato.

Sull'undicesimo punto

107. In merito a questo punto nella relazione di sintesi si afferma che i singoli pezzi di carne destinati all'esportazione non sarebbero stati marchiati singolarmente,

cosicché la dogana non avrebbe potuto accertare se la carne dichiarata fosse stata controllata precedentemente da un veterinario.

108. Il governo belga osserva che nello scorticatoio è sempre stato presente un veterinario, il quale ha verificato che si fosse trattato di carcasse di bovini maschi con nove costole, su cui sarebbe stato applicato il marchio «M». Le carcasse sarebbero state tagliate sotto la supervisione del veterinario preposto al controllo e i pezzi sarebbero stati confezionati singolarmente. Si sarebbe applicata un'etichetta contenente i seguenti dati: Belgio, numero del mattatoio e CEE. Le dogane avrebbero così potuto accertare se la carne fosse stata precedentemente controllata da veterinari. Non vi sarebbe alcun fondamento giuridico di un obbligo di timbratura supplementare.

109. La Commissione ritiene che sussistesse tuttavia il rischio di sostituzione delle merci. Sulla base delle indicazioni contenute sull'etichetta non sarebbe stato possibile verificare se ogni pezzo imballato fosse stato in precedenza sottoposto ad un controllo in conformità delle norme del regolamento n. 1964/82. Di conseguenza, merci controllate avrebbero potuto venire sostituite a posteriori con merci non controllate.

110. Riguardo a tale punto controverso è opportuno osservare che i controlli nazionali a norma dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1964/82 devono servire precisamente ad escludere qualsiasi possibilità di sostituzione, e il provvedimento necessario a tale scopo è, in particolare, l'identificazione di ciascun pezzo. Ciò non appariva tuttavia possibile con l'etichetta utilizzata dal Belgio, che indicava solo «Belgio, il numero del mattatoio e CEE», ma non il peso netto, il tipo e la quantità dei pezzi di carne. Di conseguenza, era impossibile un'identificazione sicura di ciascun pezzo.

111. L'argomento del governo belga non è pertanto sufficiente a provare che le critiche formulate in proposito dalla Commissione siano erronee.

Settore dei cereali (Punti 12-15)

Sul dodicesimo punto

112. Per quanto riguarda i risultati delle verifiche nel settore dei cereali, la relazione di sintesi afferma anzitutto che i servizi del FEAOG sono giunti alla conclusione che i controlli doganali effettuati fossero insufficienti al fine di identificare le merci immagazzinate nell'ambito del prefinanziamento nel periodo 1992-1994. La Commissione sottolinea in tale contesto il numero — a suo parere insufficiente — dei controlli fisici delle merci effettuati dalle dogane di Aalst e Leuven prima dell'esportazione.

113. Il governo belga dubita del senso di siffatti controlli nel caso di deposito di merci destinate alla trasformazione. Il sistema di controllo belga si incentra, in considerazione delle particolari caratteristiche della merce (cereali), su un rigido sistema di licenze, su controlli costanti della quantità e della natura delle merci nonché su un controllo (a posteriori) della documentazione relativa all'esportazione unitamente ad un sistematico controllo fisico delle merci all'esportazione.

114. Ogni pagamento nell'ambito del prefinanziamento sarebbe subordinato al possesso della relativa licenza. Il rilascio di tale licenza dovrebbe essere approvato dal ministero dell'Agricoltura, dal ministero degli Affari economici nonché dall'amministrazione doganale. Verrebbe così fatta una certa preselezione degli operatori economici. Tale licenza conterrebbe l'indicazione del rispettivo magazzino nel quale si dovrebbero immagazzinare le merci. Inoltre, si dovrebbero utilizzare un registro di magazzino e un formulario di lavoro. In tal modo i movimenti delle merci potrebbero venire registrati in ordine cronologico. Le dogane e gli altri servizi di controllo sarebbero così in grado di seguire il percorso dei prodotti. Sulla licenza sarebbero indicate anche le rispettive misure di controllo.

115. Tale sistema esisterebbe dal 1988 ed avrebbe subito, nel 1994, adeguamenti solo di natura tecnica. Anche per le merci non destinate alla lavorazione esisterebbe una licenza di deposito che viene rilasciata dall'amministrazione doganale. I controlli fisici delle merci non sarebbero di conseguenza indispensabili, poiché il sistema delle licenze renderebbe il movimento delle merci complessivamente trasparente e verificabile.

116. La questione del numero di controlli delle merci sarebbe stata inoltre menzionata per la prima volta nella relazione di sintesi, con la conseguenza che la Commissione non potrebbe far valere tale argomento ai fini della rettifica.

117. Per quanto riguarda i controlli continui della quantità e della natura delle merci, questi sarebbero garantiti dal sistema delle licenze. In tal modo la dogana sarebbe sempre a conoscenza delle quantità immagazzinate. Sarebbe così possibile un controllo durante il magazzinaggio e la trasformazione.

118. Nell'ambito di tale sistema anche la dogana centrale e l'Ufficio belga per l'intervento e le restituzioni (Bureau belge d'intervention et de restitution, in prosieguo: il «BBIR») sarebbero informati in merito alle dichiarazioni d'esportazione. Il BBIR controllerebbe in modo sistematico le singole dichiarazioni. Anche al momento dell'esportazione sarebbero svolti controlli delle merci da parte delle dogane e del BBIR. Ogni possessore di licenza dovrebbe infine provare sulla base dei documenti commerciali che le merci sono state effettivamente esportate.

119. La Commissione sostiene che il sistema delle licenze presenta carenze significative, in particolare per quanto riguarda il magazzinaggio di merci non destinate alla trasformazione. In tale caso la licenza deve essere chiesta dal gestore del deposito e non dall'esportatore. Inoltre è stato accertato — senza che il Belgio lo abbia contestato in modo sufficiente — che, nel complesso, si sarebbero effettuati troppo pochi controlli delle merci. Nella corrispondenza che ha preceduto la procedura di conciliazione sarebbero state menzionate in dettaglio le insufficienze esistenti secondo la Commissione. Sarebbe stato tra l'altro contestato che le dogane non si scambiassero informazioni e non conoscessero le quantità immagazzinate e registrate nel complesso né i depositi in cui queste ultime erano immagazzinate. Ad esempio, si sarebbero state anche trovate merci su vagoni ferroviari, le quali, sebbene dichiarate per l'esportazione, non erano state calcolate nella quantità immagazzinata. Le relazioni sui controlli non avrebbero consentito neppure di trarre conclusioni sul tipo e sul metodo dei controlli effettuati. In alcune dogane non sarebbe stato in parte eseguito alcun controllo fisico delle merci. Neanche un controllo successivo della documentazione offrirebbe un buon grado di sicurezza, poiché le merci in questione a quel punto sarebbero già state esportate.

120. A tale riguardo è opportuno osservare che dalla corrispondenza intercorsa tra la Commissione e le autorità belghe, agli atti, emerge che queste ultime erano già da tempo informate delle insufficienze contestate dalla Commissione. Pertanto hanno avuto l'opportunità di pronunciarsi su tali censure e di esaminarle nella procedura di conciliazione. Tuttavia, le argomentazioni dedotte non erano tali da confutare le constatazioni della Commissione. Anche qualora il sistema delle licenze descritto dal Belgio esistesse nella forma menzionata, ciò non inciderebbe sul fatto che i controlli fisici delle merci durante il magazzinaggio — se mai — sono stati effettuati solo in misura limitata. Come aggravante si aggiunge il fatto che, tra le singole dogane, non è avvenuto alcuno scambio di informazioni relative alle merci ed alle quantità complessivamente immagazzinate. Le singole dogane non hanno così potuto, come sostiene la Commissione, ottenere una visione complessiva delle merci dichiarate per l'esportazione. Tuttavia, poiché secondo le disposizioni comunitarie relative al sistema di prefinanziamento è fondamentale essere sempre informati sulla giacenza effettiva di merci e sulla natura dei prodotti, è indispensabile effettuare un numero sufficiente di controlli. Poiché ciò non si è verificato, secondo quanto rilevato finora, l'argomento del Belgio non può essere accolto come prova che le constatazioni della Commissione nella relazione di sintesi siano inesatte.

Sul tredicesimo punto

121. Nella relazione di sintesi la Commissione imputa alle autorità belghe di aver applicato in modo errato il principio dell'equivalenza [23], poiché esse vi farebbero riferimento anche per i prodotti trasformati. Secondo il governo belga, dalla relativa disposizione dell'art. 27, n. 3, del regolamento 3665/87 non risulta chiara-

23 — V. al riguardo art. 27, n. 3, del regolamento n. 3665/87, citato supra al paragrafo 32.

mente se i prodotti equivalenti debbano essere prodotti di base o prodotti trasformati. Le autorità belghe hanno comunque ritenuto che potesse avvenire una sostituzione anche con prodotti trasformati. Inoltre, poiché sussisterebbe un sistema di controllo sufficientemente efficiente (licenze), non si ravviserebbe alcun rischio di abusi. Anche se i controlli fisici delle merci non sono espressamente previsti, essi potrebbero tuttavia essere effettuati in qualsiasi momento.

122. Secondo la Commissione non si presenta alcun problema di interpretazione dell'art. 27, n. 3, del regolamento n. 3665/87, poiché il testo della disposizione riguarda chiaramente i prodotti di base. La Commissione avrebbe anche accertato che ai sensi delle disposizioni belghe la norma dell'equivalenza non va applicata unicamente ai prodotti di base. In particolare, secondo le norme belghe sarebbe stato possibile dichiarare le merci solo dopo la trasformazione nell'ambito del prefinanziamento, con la conseguenza che la norma dell'art. 27, n. 3, del regolamento 3665/87 diventerebbe priva di significato. In ogni caso non sarebbe più possibile effettuare un controllo sufficiente dei prodotti di base.

123. Riguardo a tale punto è opportuno osservare che dall'art. 27, n. 3, del regolamento 3665/87 emerge che i prodotti di base possono essere sostituiti da prodotti equivalenti, classificati nella stessa sottovoce della nomenclatura combinata, della stessa qualità commerciale e con le stesse caratteristiche tecniche e in possesso dei requisiti posti per la concessione della restituzione all'esportazione. Tuttavia, solo prodotti alla stessa fase di trasformazione possono presentare la stessa qualità commerciale e le stesse caratteristiche tecniche. Ciò significa però che i prodotti di base possono essere sostituiti in linea di principio solo da altri prodotti di base. Come il suo tenore letterale, dell'art. 27, n. 3, sono altrettanto univoci il senso e l'obiettivo. In linea di principio, come afferma la prima frase dell'art. 27, n. 3, nei prodotti trasformati destinati all'esportazione si devono ritrovare almeno parzialmente i prodotti di base. Per motivi economici si deve tuttavia permettere all'esportatore di sostituire i prodotti di base nell'ambito della trasformazione. Tuttavia, per garantire che le merci trasformate destinate all'esportazione corrispondano in natura e quantità alle merci dichiarate in origine, la sostituzione può essere ammessa solo se i prodotti da sostituire si equivalgono sostanzialmente. In tal senso, un prodotto di base può venire sostituito solo da un altro prodotto di base della stessa qualità e con le stesse caratteristiche. Non appare possibile alcuna interpretazione sensata di questa disposizione.

124. Tuttavia, poiché le autorità belghe hanno concesso la sostituzione di prodotti di base con merci trasformate, si configura una violazione dell'art. 27, n. 3, del regolamento n. 3665/87. Il governo belga non ha quindi provato che le argomentazioni della Commissione contenute nella relazione di sintesi siano erronee.

Sul quattordicesimo punto

125. Nella relazione di sintesi la Commissione ha osservato che in Belgio il responsabile della dogana può non verificare, all'arrivo della dichiarazione di pagamento, se esista sufficiente capacità nel deposito, cioè se le merci siano effettivamente presenti.

126. Il Belgio adduce a sostegno di tale punto il fatto che è impossibile avere una visione completa di tutte le merci immagazzinate (nel sistema di prefinanziamento- — trasformazione). Ciò richiederebbe controlli continui delle merci, che non sono tuttavia necessari secondo le disposizioni vigenti. Del resto, tuttavia, nelle grandi imprese si controllerebbe se le giacenze dichiarate sono presenti. Nelle piccole imprese ciò non sarebbe necessario, poiché le irregolarità sarebbero rilevate in ogni caso. Secondo le disposizioni comunitarie vigenti non sarebbe necessario che le dogane redigano un inventario. Per contro, si terrebbe un registro delle singole dichiarazioni di pagamento.

127. La Commissione rileva nell'azione del governo belga una violazione dell'art. 26, n. 1, del regolamento n. 3665/87. Quando le merci devono essere sottoposte a controlli doganali, le dogane dovrebbero assicurarsi che le merci siano effettivamente presenti. In ogni caso, dovrebbero essere incluse tutte le merci dichiarate ai fini del prefinanziamento, indipendentemente dal loro luogo di immagazzinamento. Qualora sia disposto — come nel caso di specie — l'obbligo di depositare le merci sotto il controllo doganale, tale controllo dovrebbe essere realmente effettuato.

128. In questo contesto si deve constatare che dall'art. 26, n. 1, del regolamento n. 3665/87 emerge che dalla data di accettazione della dichiarazione di pagamento, i prodotti o le merci devono essere sottoposti a controllo doganale fino a quando lasciano il territorio doganale della Comunità o raggiungono una destinazione prevista. Ciò significa — e l'argomento del governo belga è condivisibile — che non devono essere effettuati in ogni caso controlli continui delle merci. D'altro lato — e qui si deve accogliere l'argomento della Commissione — deve tuttavia essere garantito un controllo doganale effettivo ed efficace. Ciò non può non significare, tuttavia, che le autorità doganali devono essere costantemente informate delle quantità di merci immagazzinate nell' ambito del prefinanziamento. In particolare non deve essere possibile la dichiarazione di quantità di merci inesistenti. Al fine di evitare che ciò accada, le rispettive dogane hanno l'obbligo di accertarsi dell'effettiva giacenza delle quantità di merci attestate nella dichiarazione di pagamento. Sebbene ciò comporti una spesa maggiore — non trascurabile — un siffatto controllo è tuttavia opportuno ed indispensabile per individuare eventuali abusi già nella fase della dichiarazione di pagamento ed adottare misure adeguate. Di conseguenza, poiché emerge chiaramente che un controllo doganale — quantunque non costante — per

prodotti e merci destinati al deposito è indispensabile fin dalla data di accettazione della dichiarazione di pagamento, si rileva che le disposizioni belghe non sono conformi al diritto comunitario.

129. Si deve quindi respingere l'argomento del governo belga anche su questo punto.

Sul quindicesimo punto

130. Riguardo all'ultimo punto contestato in dettaglio dal Belgio, la relazione di sintesi afferma che l'esportatore che non abbia ancora fissato alcuna destinazione per le proprie merci può depositare, l'ultimo giorno del termine di prefinanziamento, una dichiarazione d'esportazione contenente l'indicazione «deposito di paese terzo» e un attestato IM-7 (ammissione temporanea in un deposito doganale). Ciò sarebbe ammesso dalle dogane per ottenere una proroga del termine di prefinanziamento.

131. La Commissione ha osservato, sia nel controricorso che nella controreplica, che tale punto non è stato preso in considerazione in sede di rettifica finanziaria nella decisione impugnata. Secondo la Commissione infatti l'azione del Belgio non sarebbe auspicabile, tuttavia non configura alcuna violazione del diritto comunitario vigente.

132. Poiché quindi tale punto non è stato oggetto della decisione impugnata, non occorre approfondire la questione.

133. Nel complesso, tuttavia, per quanto riguarda tutti i punti sopra citati, si può concludere che agli argomenti del Belgio non sono atti a far considerare erronee le constatazioni di fatto della Commissione. Dall'ampia corrispondenza allegata agli atti, avvenuta tra la Commissione e le autorità belghe, emerge inoltre che queste ultime erano già da tempo informate delle insufficienze loro imputate. Tale corrispondenza denota un attivo scambio di informazioni, che non ha portato la Commissione a rivedere la propria opinione riguardo alle irregolarità esistenti, ma dimostra che la Commissione ha verificato i singoli punti. Non si può pertanto parlare di una violazione del principio della cooperazione leale e del principio di diligenza.

134. Dalla relazione finale dell'organo di conciliazione, citata anche in udienza, che riguarda nel complesso la procedura di conciliazione con Italia, Germania, Paesi Bassi, Belgio e Francia, si desume che il Belgio, a prescindere dal presunto ritrovamento di carne di animali femmine, non ha contestato le affermazioni sostanziali della Commissione nella procedura di conciliazione. La critica degli Stati membri colpiti dalle rettifiche si limitava ad osservare che

le verifiche della Commissione non erano state rappresentative, che si era sopravvalutato il rischio di frode e che non vi era fondamento giuridico per i controlli richiesti dalla Commissione. Già l'organo di conciliazione ha rilevato che i controlli degli Stati membri non erano sufficienti. Inoltre le verifiche della Commissione sarebbero state rappresentative e le insufficienze denunciate così cospicue e generalizzate da non consentire di considerarle semplici deroghe alla normale prassi di controllo negli Stati membri. In tal modo si sarebbe delineato un rischio di danni per il FEAOG. Vero è che non si sarebbe del tutto provato che si trattasse sempre di un rischio molto elevato e gli Stati membri avrebbero anche annunciato misure di miglioramento. Tuttavia, l'azione della Commissione sarebbe stata rigorosa, poiché già negli anni precedenti sarebbero state contestate le stesse (o analoghe) insufficienze.

135. Ciò dimostra anche che il Belgio non è stato in grado di confutare le constatazioni di fatto della Commissione già nel corso della procedura di conciliazione, sebbene ne fosse informato. La censura relativa al fatto che la Commissione non avrebbe cooperato in modo leale con le autorità belghe e non ne avrebbe verificato in modo diligente le osservazioni è pertanto infondata.

136. Per quanto riguarda la violazione contestata dell'obbligo di motivazione previsto all'art. 190 del Trattato, si deve osservare che la portata di tale obbligo dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e dal contesto nel quale esso è stato adottato [24].

137. 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 [25].

138. Tuttavia, poiché nel caso di specie si è accertato che il governo belga è stato associato al procedimento di elaborazione della decisione contestata e di conseguenza conosceva i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al FEAOG l'importo controverso, come risulta dall'ampia corrispondenza avvenuta tra la Commissione e le autorità belghe, non si configura alcuna violazione dell'obbligo di motivazione.

24 — Sentenza nella causa C-28/94 (citata alla nota 17, punto 81), e sentenza 22 giugno 1993, causa C-54/91, Germania/Commissione (Racc. pag. I-3399, punto 10).

25 — Sentenza nella causa C-28/94 (citata alla nota 17, punto 82), e sentenza 1° ottobre 1998, causa C-27/94, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-5581, punto 36).

139. Alla luce delle suesposte considerazioni si rileva che il primo motivo dedotto dal governo belga deve essere respinto nel complesso in quanto infondato.

2. *Sul secondo motivo: violazione dei regolamenti n. 729/70 e n. 1723/72 nonché dell'obbligo di motivazione sancito dall'art. 190 del Trattato CE*

140. Nel quadro di tale motivo — per quanto riguarda il testo dei regolamenti, v. paragrafi 20 e seguenti — il governo belga osserva che la Commissione ha proceduto ingiustamente ad una rettifica lineare, poiché non sono stati effettuati pagamenti illeciti nell'ambito del prefinanziamento. La Commissione avrebbe inoltre supposto erroneamente che l'intero sistema di controllo belga presentasse insufficienze tali da giustificare una riduzione forfettaria pari al 10%, estesa a tutti i settori per i quali si erano dichiarate spese. Inoltre, nella relazione di sintesi la Commissione non avrebbe sufficientemente motivato la propria decisione negativa. Pertanto vi sarebbe una violazione delle disposizioni dei regolamenti n. 729/70 e n. 1723/72, nonché dell'art. 190 del Trattato CE.

141. Secondo il Belgio i controlli effettuati dalla Commissione avrebbero unicamente interessato quattro dogane. Pur non essendo stato constatato alcun pagamento illecito, la Commissione avrebbe imputato le presunte insufficienze all'intero territorio belga. Pur essendo tali carenze controverse, la Commissione le avrebbe poste a fondamento delle sue decisioni. [26]

142. Pur riconoscendo che, ovviamente, nessun sistema di controllo non può funzionare perfettamente al 100%, la Commissione non sarebbe stata autorizzata a procedere ad una riduzione forfettaria di tale entità, poiché i controlli della Commissione non sono stati rappresentativi. In Belgio vi sarebbero 54 dogane, ad esempio, 15 delle quali opererebbero in modo regolare nell'ambito del prefinanziamento. Tuttavia, la Commissione avrebbe controllato solo quattro dogane. Le insufficienze contestate non avrebbero pertanto dovuto essere imputate alle altre dogane. La Commissione non avrebbe comunque fornito alcuna prova della legittimità del procedimento seguito.

143. Inoltre le carenze non sarebbero state rilevate nello stesso momento in modo parallelo nelle dogane controllate. Non si tratterebbe quindi di insufficienze sistematiche del sistema di controllo.

144. Nelle singole dogane si sarebbero per di più verificate solo merci di singole imprese, senza sottoporre ad un controllo i restanti prodotti. Nel settore dei cereali si sarebbero esaminate solo alcune voci di bilancio — malto (linea 1001) ed altri cereali (linea 1003) — mentre altre non sarebbero state affatto controllate.

26 — Si tratta in sostanza delle constatazioni di fatto - già esaminate - della Commissione.

145. Anche nell'accertamento del rischio la Commissione si sarebbe basata su constatazioni di fatto erronee e non avrebbe così potuto provare alcuna causalità tra l'insufficienza e i danni presumibili. Di conseguenza vi sarebbe un grave vizio di procedura, poiché il rischio di danni sostenuto dalla Commissione non sarebbe sufficientemente motivato.

146. Nell'azione della Commissione si dovrebbe pertanto ravvisare nel complesso una violazione dell'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70, dei principi della cooperazione leale e della valutazione dei danni da essa stessa stabiliti nel rapporto Belle, nonché dell'obbligo di motivazione.

147. La Commissione ritiene legittime le rettifiche operate. Secondo il suo parere, le insufficienze del sistema di controllo belga da essa accertate giustificavano una riduzione forfettaria. In particolare non sarebbe contestabile l'attribuzione delle carenze all'intero sistema. Le verifiche effettuate dalla Commissione sarebbero nel complesso rappresentative. Nel settore delle carni bovine sarebbero state controllate imprese che hanno ottenuto il 22,8% del prefinanziamento per il 1993. Anche per quanto riguarda le dogane, sarebbero state scelte quelle che hanno liquidato il 25% del prefinanziamento. Anche nel settore dei cereali, i controlli avrebbero interessato il 32,3% delle spese. Inoltre, poiché le disposizioni belghe vigenti erano valide per l'intero territorio, anche in questo caso sarebbe legittima un'estrapolazione.

148. Si sarebbero contestati in egual misura controlli insufficienti delle merci nelle rispettive dogane; vi sarebbe stato un rischio di danni effettivo anche a causa delle possibilità di sostituzione delle merci. Del resto, il Belgio avrebbe dovuto chiedere la restituzione di pagamenti, poiché, in sede di controllo, si sarebbe trovata carne non idonea al consumo umano.

149. Anche secondo la giurisprudenza della Corte, una riduzione forfettaria sarebbe possibile nel caso di specie, poiché il sistema di controllo belga non ha soddisfatto i requisiti posti dal diritto comunitario. Inoltre, il Belgio non avrebbe fornito la prova che si fossero soddisfatti i requisiti per una presa in carico delle spese da parte del FEAOG.

150. Su tale punto è opportuno osservare che il FEAOG, secondo una costante giurisprudenza della Corte, finanzia solo gli interventi effettuati in conformità delle norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. A tal fine, la Commissione ha l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme sull'organizzazione comune dei mercati agricoli.

151. Nel caso di specie, la Commissione ha provato l'esistenza di numerose violazioni in tal senso. Il governo belga non è invece riuscito a dimostrare che le constatazioni della Commissione fossero erronee. Di conseguenza permangono seri dubbi sul fatto che sia stato introdotto un sistema

efficace ed adeguato di misure di sorveglianza e controllo.

152. In particolare, la Commissione ha effettuato i propri controlli in misura sufficiente ed ha ogni volta verificato una parte rappresentativa delle dogane ed imprese interessate. Sulla base dei controlli per sondaggio da essa effettuati, la Commissione ben poteva trarre conclusioni relative al sistema di controllo in Belgio nella sua interezza. E' stato oggetto d'esame l'intero sistema di controllo e l'entità delle operazioni interessate dalle verifiche della Commissione è in sé rappresentativa e tale da consentire una estrapolazione sulla totalità. La rappresentatività dei sondaggi non dipende solo dal numero delle dogane controllate; è sufficiente che i prefinanziamenti esaminati, in base alla percentuale del loro importo o alla loro entità, risultino di livello tale da rendere possibili conclusioni rappresentative sulla situazione globale. Poiché nel caso di specie non sono state contestate (singole) dichiarazioni d'esportazione o di pagamento concrete, ma il sistema di controllo in Belgio presentava nel complesso insufficienze, la Commissione poteva non riconoscere, senza errori di diritto, un importo di spesa accertato per mezzo di una estrapolazione delle sue conclusioni.

153. A tal fine, le autorità belghe hanno avuto la possibilità di esprimere in modo sufficiente il proprio parere. La procedura seguita dalla Commissione è giustificata anche per quanto riguarda le linee guida formulate nel rapporto Belle. Essa ha potuto motivare l'accertamento del rischio di danni sulla base della portata delle insufficienze rilevate. Secondo le normative vigenti e secondo la giurisprudenza della Corte a tale riguardo, la prova dell'effettività di danno concreto non è necessaria (v. supra, paragrafi 48-54).

154. Una riduzione forfettaria delle spese dichiarate è quindi legittima.

155. Il governo belga ha osservato in subordine che la Commissione non avrebbe potuto applicare la rettifica controversa a tutti i settori per i quali sono state liquidate restituzioni nell'ambito del prefinanziamento, ma solo ai settori che sono stati effettivamente verificati.

156. Innanzitutto, la rettifica forfettaria sarebbe stata estesa anche alle restituzioni all'esportazione per il grano tenero, sebbene le imprese controllate non avessero presentato richieste di restituzione per gli anni 1993 e 1994. In questo caso non si sarebbero quindi potute accertare insufficienze dei controlli. Qualora la Commissione avesse voluto praticare riduzioni anche in tale ambito, avrebbe dovuto controllare altre imprese in tale settore.

157. Ciò emergerebbe anche dal rapporto Belle, in base al quale le rettifiche forfettarie dovrebbero riguardare solo il settore di spese che interessa la regione o la circoscrizione amministrativa in cui sono state accertate le insufficienze, salvo che si dimostri la stessa insufficienza anche in altre regioni o nell'intero territorio dello

Stato membro. Nel caso di specie le constatazioni relative ad altre voci di bilancio non avrebbero potuto essere estese anche al settore del grano tenero. Le asserite insufficienze non sarebbero sistematiche e non avrebbero rappresentato alcun rischio di danni per il FEAOG.

158. Inoltre, su richiesta della Commissione, si sarebbe potuto illustrare che per tale settore (grano tenero) sussiste un sistema di controllo particolare.

159. Infine, anche le verifiche per sondaggio della Commissione avrebbero dovuto essere rappresentative, il che non è successo nel presente caso, poiché il settore del grano tenero costituisce pur sempre il 27% delle spese complessive per il prefinanziamento relativo ai cereali.

160. La Commissione osserva anzitutto che la rettifica praticata riguarda solo i pagamenti anticipati concessi dal Belgio nell'ambito del prefinanziamento. Anche secondo il rapporto Belle tale procedimento sarebbe giustificato, poiché le restituzioni all'esportazione avrebbero interessato i settori dei cereali e delle carni bovine. Le verifiche della Commissione non erano dirette a singole imprese, ma avrebbero dovuto fare luce sull'intero sistema di controllo nei settori citati.

161. Oggetto delle indagini sarebbero stati di conseguenza i controlli effettuati dalle dogane. Se però l'intero sistema di controllo presenta insufficienze nel settore dei cereali, ben si potrebbe applicare una rettifica anche per la voce di bilancio del grano tenero.

162. L'argomento del Belgio relativo al fatto che per il prefinanziamento relativo al grano tenero sarebbero vigenti particolari disposizioni di controllo dovrebbe essere respinto in quanto tardivo, poiché è stato formulato per la prima volta nella replica nell'ambito del presente ricorso.

163. Neanche su questo punto l'argomentazione del governo belga è convincente. Da un lato, il brano citato del rapporto Belle riguarda settori geografici ed amministrativi e non voci di bilancio diverse, cosicché da ciò non si può desumere un'azione illecita della Commissione. Dall'altro lato, i controlli della Commissione concernevano sia il settore dei cereali che quello delle carni bovine. Poiché a tal riguardo si sono rilevate insufficienze considerevoli, la Commissione era in linea di principio autorizzata ad operare riduzioni forfettarie, in particolare anche se non si erano provate perdite concrete ai danni del FEAOG per pagamenti ingiustificati nell'ambito delle restituzioni all'esportazione.

164. Al momento dell'adozione della relazione di sintesi ovvero della decisione

impugnata, in mancanza di altre informazioni, la Commissione doveva presumere che le insufficienze accertate nel sistema di controllo interessassero l'intero settore dei cereali. Il governo belga ha osservato solo nella replica in corso di causa che eventualmente sarebbero state valide altre disposizioni per il grano tenero. Tuttavia si deve respingere tale motivo, in conformità dell'art. 42 del Regolamento di procedura della Corte [27], in quanto tardivo.

165. Poiché quindi le verifiche della Commissione interessavano il settore dei cereali nel complesso e sono state accertate insufficienze del relativo sistema di controllo, era giustificata una rettifica di tutte le spese dichiarate.

166. In secondo luogo, il Belgio contesta (in subordine) la rettifica riguardante il settore delle carni bovine. La Commissione avrebbe rilevato insufficienze solo riguardo ai controlli per il regime delle restituzioni particolari in conformità dei regolamenti n. 32/82 e n. 1964/82 — v. supra, paragrafo 34. In tale settore, tuttavia, sussisterebbero particolari requisiti di controllo. Dalle insufficienze accertate in questo settore non si potrebbero però senz'altro desumere insufficienze di controllo anche negli altri ambiti del settore della carne bovina, cosicché una rettifica finanziaria avrebbe richiesto una verifica ed una motivazione a parte. In particolare, i controlli relativi alle restituzioni all'esportazione per le carni bovine provenienti da animali femmine sarebbero fondamentalmente diversi da quelli effettuati nel quadro delle restituzioni particolari.

167. Neanche qui la Commissione ravvisa un errore di diritto. Le verifiche della Commissione avrebbero riguardato l'intero sistema di controllo in materia di carni bovine. In particolare le carenze rilevate nei controlli in loco, come la dotazione insufficiente di personale delle dogane e la mancanza di strumenti (di verifica), non dipendono dal tipo di sistema di restituzione. Tali insufficienze si sono riscontrate ad ogni controllo, indipendentemente dal contesto. Nelle dogane controllate avrebbero operato anche altri esportatori, cosicché le insufficienze accertate si sarebbero ripercosse anche su di loro. Le verifiche della Commissione sarebbero state dirette anche al rispetto delle disposizioni del regolamento n. 565/80, che riguarda il prefinanziamento di carne di bovini femmine e di quarti anteriori di bovini maschi.

168. Su questa censura è opportuno osservare — poiché le verifiche della Commissione hanno riguardato l'intero settore delle carni bovine e per tale motivo si devono considerare rappresentative — che la rettifica finanziaria è stata operata legittima-

27 — La disposizione recita:
«§1 Le parti possono, anche nella replica e nella controreplica, proporre nuovi mezzi di prova a sostegno delle loro argomentazioni, motivando il ritardo nella presentazione dei mezzi suddetti.
§2 È vietata la deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento.
[...]».

mente per l'intero settore. Inoltre, nel sistema di controllo sono state accertate insufficienze che si ripercuotevano negativamente su tutte le procedure di controllo. L'insufficienza di personale e di strumenti in dotazione fa sorgere gravi dubbi sul fatto che potessero essere effettuati controlli efficaci. Tali dubbi non hanno potuto essere dissipati dalle osservazioni del governo belga, cosicché appare giustificata una rettifica finanziaria per il settore esaminato delle carni bovine.

169. In terzo luogo, nel ricorso, il governo belga fa valere (in subordine) di avere già osservato nella procedura di conciliazione che una rettifica nel settore dei cereali non poteva riguardare spese non imputabili al sistema del prefinanziamento delle restituzioni all'esportazione. Poiché le verifiche della Commissione si riferivano solo a tale prefinanziamento, non si sarebbero dovuti includere altri settori nella rettifica. Nella replica si precisa inoltre che le verifiche avrebbero interessato solo il prefinanziamento — trasformazione. Per tale motivo il Belgio avrebbe mantenuto separati gli elenchi delle fatture relative ai cereali non destinati alla trasformazione. Tali importi concernenti il prefinanziamento — magazzinaggio erroneamente non sarebbero stati indicati dal Belgio nella procedura di conciliazione. Le informazioni erano tuttavia accessibili alla Commissione durante la procedura di conciliazione, come dimostrerebbe un documento dell'Ufficio belga per l'intervento e le restituzioni (BBIR) del 25 settembre 1996.

170. A tale riguardo la Commissione osserva che la rettifica è stata operata in relazione al sistema del prefinanziamento. A tal fine essa si sarebbe basata sui dati e sulla documentazione messi a disposizione dalle autorità belghe. Le verifiche avrebbero interessato sia il sistema di prefinanziamento — trasformazione che il sistema di prefinanziamento — magazzinaggio. Sarebbero controllati sia l'impresa Boortmalt, che rientrava in quest'ultimo caso, che il deposito doganale Sobelgra, appartenente alla dogana di Anversa. L'argomento del Belgio secondo il quale il sistema di prefinanziamento — magazzinaggio non avrebbe dovuto essere preso in considerazione sarebbe stato sollevato per la prima volta in tale forma nella replica e dovrebbe pertanto essere respinto in quanto tardivo.

171. In conclusione si deve accogliere l'argomento della Commissione. Da quanto risulta dalla documentazione agli atti, sono state effettuate verifiche nei settori citati del prefinanziamento. La rettifica poteva quindi riguardare entrambi i sistemi. L'ulteriore osservazione del governo belga riguardo alla necessità di ignorare il sistema di prefinanziamento — magazzinaggio si deve respingere in quanto tardiva, poiché esposta solo nella replica in corso di causa. Di conseguenza non se ne doveva né se ne deve tenere conto né per l'adozione della decisione indicata né per la decisione giudiziaria, in conformità dell'art. 42, § 2, del Regolamento di procedura della Corte.

172. Del resto, gli Stati membri hanno l'obbligo di mettere a disposizione della Commissione le informazioni necessarie, cosicché, nel presente caso, essa non era tenuta ad essere a conoscenza della documentazione del BBIR.

173. Dalle considerazioni che precedono emerge che si devono respingere anche i tre punti dedotti in subordine dal governo belga. La Commissione poteva pertanto procedere legittimamente ad una rettifica forfettaria.

3. Sul terzo motivo: violazione del principio della certezza del diritto, del principio giuridico «patere legem quam ipse fecisti» nonché dell'obbligo di motivazione

174. Con tale motivo il governo belga contesta in sostanza che la Commissione si sia discostata, sia nella relazione di sintesi che nella decisione impugnata, dalle linee guida da essa formulate nel rapporto Belle — v. supra, paragrafi 44-47 —, senza fornire motivazioni sufficienti. Illegittimamente, pertanto, la Commissione avrebbe pertanto operato una riduzione forfettaria pari al 10% per i settori dei cereali e delle carni bovine.

175. Secondo il governo belga, già dalle sue osservazioni svolte a proposito dei due primi motivi, emerge che non può essere giustificata una rettifica pari al 10%. Infatti non si sarebbero provate né insufficienze relative all'intero sistema di controllo o a particolari sostanziali, né il rischio di perdite molto elevate ai danni del FEAOG. Nelle sue considerazioni la Commissione non avrebbe neanche preso in considerazione il fatto che il Belgio si sia sforzato di adottare misure efficaci per eliminare le carenze contestate, introducendo un sistema migliore delle relazioni di controllo. Esso avrebbe tentato di migliorare il modus operandi dei controllori. Quanto ai controlli fisici delle merci ed all'applicazione della norma dell'equivalenza, sarebbero state adottate disposizioni supplementari e sarebbero state aggiornate le corrispondenti istruzioni di servizio per il settore delle carni bovine. Inoltre sarebbero sorti problemi nell'interpretazione delle disposizioni comunitarie, come risulta degli argomenti svolti nell'ambito del primo e del secondo motivo (norma dell'equivalenza, controlli fisici delle merci), poiché il loro testo in parte sarebbe oscuro e sussisterebbero numerose possibilità di interpretazione.

176. Infine, la rettifica finanziaria avrebbe dovuto rimanere limitata ai settori verificati e non avrebbe dovuto riguardare l'intero territorio nazionale belga.

177. La Commissione sottolinea di non aver operato la rettifica più alta possibile, tenuto conto che avrebbe anche potuto

rifiutare, se del caso, di prendere a carico tutte le spese. Del resto, sarebbe stata decisa una riduzione pari al 10% anche per Germania, Francia, Italia e Paesi Bassi nel settore dei cereali. Per gli altri Stati membri interessati la riduzione risulta minore unicamente nel settore delle carni bovine.

178. Per il Belgio si sarebbe accertato che le insufficienze riguardavano l'intero sistema di controllo ovvero particolari sostanziali. Data l'assenza di controlli ovvero la sussistenza di carenze nei controlli non si sarebbe potuto garantire che le spese fossero giustificate.

179. Per il settore delle carni bovine sarebbe stato rilevato un grave rischio di sostituzione delle merci con la conseguenza che le merci avrebbero potuto essere esportate in quantità e peso minori di quanto dichiarato.

180. Nel settore dei cereali vi sarebbe stato un rischio analogo, con l'aggravante che le rispettive dogane non erano informate sulle giacenze effettive di magazzino.

181. Nella relazione di sintesi sarebbero riportate le critiche sostanziali per motivare la rettifica operata.

182. Secondo la Commissione, nell'ambito del prefinanziamento, nel 1993 nel complesso le spese ammontavano a 1 600 milioni di ECU, pari al 15,8% delle spese complessive per le restituzioni all'esportazione. Il Belgio era uno dei sei Stati membri beneficiari delle quote maggiori. Pertanto, ove si constatassero insufficienze considerevoli, sussisterebbe il rischio di perdite molto elevate. Poiché non vi sarebbero stati dubbi per quanto riguarda l'applicazione di una rettifica pari al 10%, non si sarebbe tenuto conto di circostanze attenuanti. Peraltro, l'esistenza di circostanze del genere sarebbe da escludersi. Già nelle relazioni di sintesi degli anni precedenti (1987, 1988, 1989, 1990 e 1992) sarebbero state contestate insufficienze analoghe a quelle riscontrate nelle verifiche del 1994.

183. Anche i miglioramenti addotti dal Belgio non sarebbero stati comunque ancora percepibili nel novembre del 1994. Né vi sarebbero state difficoltà di interpretazione, poiché la Commissione aveva precisato la relativa interpretazione ed applicazione delle disposizioni già negli anni precedenti nell'ambito delle proprie relazioni di sintesi e di circolari.

184. Come ho già osservato al paragrafo 49, secondo costante giurisprudenza della Corte, il FEAOG si fa carico solo degli interventi effettuati in conformità delle norme comunitarie nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. Poiché lo Stato membro interessato è in possesso degli strumenti più idonei a comprovare e verificare le indicazioni necessarie per la liquidazione dei conti del FEAOG, incombe a detto Stato l'obbligo di dimostrare in modo completo l'esattezza dei propri dati e di provare l'eventuale scorrettezza delle rettifiche della Commissione.

185. Per quanto riguarda l'entità della rettifica finanziaria, dalla giurisprudenza della Corte emerge chiaramente che la Commissione potrebbe persino rifiutare il pagamento di tutte le spese sostenute, qualora accerti che non esistono meccanismi di controllo sufficienti.

186. Del resto, lo Stato membro ha l'onere di provare che i criteri applicati dalla Commissione per il trattamento differenziato dei casi di irregolarità — in funzione dell'entità della carenza di controlli e del grado del rischio cui si espone il FEAOG —, sono arbitrari ed ingiusti. Il governo belga non ha fornito tuttavia alcuna prova in tal senso.

187. Le insufficienze accertate dalla Commissione riguardavano almeno parti sostanziali del sistema di controllo ovvero il metodo di effettuazione dei controlli, elementi essenziali per garantire la legittimità delle spese.

188. La Commissione ha inoltre provato il rischio di perdite corrispondentemente elevate ai danni del FEAOG. Visti gli importi elevati delle spese relative al prefinanziamento e le insufficienze accertate, la Commissione ha dovuto giustamente partire dal presupposto di un rischio considerevole.

189. Su queste basi, una rettifica forfettaria pari al 10% era giustificata. Si deve pertanto respingere l'argomento del governo belga in proposito.

4. Sul quarto motivo: violazione del principio di uguaglianza e dell'obbligo di motivazione

190. La Commissione aveva operato per il Belgio una riduzione pari al 10% nel settore delle carni bovine, mentre per Germania, Francia, Italia e Paesi Bassi la percentuale applicata era stata solo del 5%.

191. Il governo belga ravvisa in tale comportamento una disparità di trattamento non giustificata. L'elenco delle critiche sostanziali rivolte al Belgio è bensì più lungo di quello degli altri Stati membri, tuttavia, poiché si basa su constatazioni di fatto inesatte, è giuridicamente errato.

192. Per i Paesi Bassi si sarebbero accertate insufficienze analoghe, e tuttavia la percentuale di rettifica sarebbe stata minore. La situazione di questi due Stati membri sarebbe analoga, ma avrebbe portato ad una valutazione differente. Anche per gli altri Stati membri sarebbero state rilevate insufficienze simili, ciononostante le sanzioni nei confronti del Belgio sono state più elevate.

193. La Commissione ritiene che sia sufficiente uno sguardo all'elenco delle carenze, più lungo per il Belgio rispetto agli altri Stati membri, per comprendere che in questo caso si sono violate in una misura più rilevante le disposizioni comunitarie.

194. In particolare, oltre alle insufficienze dell'esecuzione dei controlli, si sarebbero riscontrate carenze nella dotazione di personale e di strumenti. Tali problemi non sarebbero stati accertati negli altri Stati membri.

195. Per quanto riguarda in particolare i controlli nell'ambito dei regolamenti n. 32/82 e n. 1964/82, essi sarebbero stati molto più efficienti negli altri Stati membri esaminati. In questi ultimi i controllori sarebbero stati presenti durante il disossamento, avrebbero marchiato i pezzi di carne, sorvegliato le operazioni di esportazione, accertato il peso, nonché applicato la piombatura. Una simile intensità di controlli non sarebbe stata accertata in Belgio.

196. A tale riguardo è opportuno osservare che una disparità di trattamento vietata potrebbe sussistere solo se fatti analoghi avessero subito un trattamento diverso senza giustificazione oggettiva. Tuttavia, ciò non si è verificato nel caso di specie. Come ha ammesso lo stesso governo belga, il proprio elenco di carenze è più lungo di quello degli altri Stati membri controllati. Inoltre, risulta che le insufficienze ovvero le carenze del sistema di controllo belga erano di entità maggiore che negli altri Stati membri destinatari della decisione impugnata. Di conseguenza, poiché non si tratta di fattispecie analoghe, non vi è alcuna violazione del principio di uguaglianza.

197. Non si configura neppure una violazione del principio dell'obbligo di motivazione, poiché le autorità belghe erano già da tempo a conoscenza delle censure della Commissione ed era stata concessa loro la possibilità di esprimere osservazioni in proposito.

198. Di conseguenza, dalle considerazioni che precedono emerge che il ricorso del governo belga deve essere interamente respinto in quanto infondato.

Sulle spese

199. A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna del Regno del Belgio, quest'ultimo, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese.

F — Conclusione

200. Per i suesposti motivi propongo alla Corte di statuire nel modo seguente:

1. Il ricorso è respinto.

2. Il Regno del Belgio è condannato alle spese.