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

Nella causa C-238/96,

Irlanda, rappresentata dal signor M. A. Buckley, Chief State Solicitor, in qualità di agente, assistito dalla signora M. Finlay, SC, e dal signor D. Barniville, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata d'Irlanda, 28, route d'Arlon,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor X. Lewis, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro dello stesso servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

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

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, M. Wathelet (relatore), J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: S. Alber
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 4 febbraio 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 24 marzo 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 10 luglio 1996, l'Irlanda ha chiesto, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE, l'annullamento parziale della decisione della Commissione 10 aprile 1996, 96/311/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1992 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia, nonché per alcune spese dell'esercizio 1993 (GU L 117, pag. 19; in prosieguo: la «decisione impugnata»), per la parte che la riguarda.

2 Il ricorso è diretto all'annullamento di tale decisione nella parte in cui la Commissione ha ritenuto non imputabili al FEAOG le seguenti somme:

— 26 222 656,22 IRL, pari al 10% delle spese dichiarate dall'Irlanda per l'ammasso pubblico di carne bovina nell'esercizio 1990, per violazione dell'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13);

— 24 020 455,26 IRL pari al 5% delle spese dichiarate dall'Irlanda per l'ammasso pubblico della carne bovina nell'esercizio 1991, per violazione dell'art. 8 del regolamento n. 729/70;

— 9 613 206,00 IRL, ossia il 2% delle spese dichiarate dall'Irlanda per l'ammasso pubblico di carne bovina nell'esercizio 1991, per irregolarità nella procedura di aggiudicazione della carne bovina;

— 8 862 144,00 IRL, ossia il 2% delle spese dichiarate dall'Irlanda per l'ammasso pubblico di carne bovina nell'esercizio 1992, per irregolarità nella procedura di aggiudicazione della carne bovina.

Sulle rettifiche relative all'ammasso pubblico di carne bovina

3 La normativa applicabile in materia di acquisti all'intervento prevede che, per essere ammessa all'intervento, la carne deve essere di una certa qualità, disossata e imballata in determinate forme. Inoltre le autorità nazionali competenti devono, attraverso controlli, assicurare il rispetto delle disposizioni poste a tutela di un determinato risultato.

4 A questo proposito, gli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70 prevedono che siano finanziate le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi concesse secondo le norme comunitarie e gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli, sempre che si svolgano nel rispetto di tali regole.

5 L'art. 5 del regolamento n. 729/70 dispone che gli Stati membri devono trasmettere periodicamente taluni documenti alla Commissione.

6 D'altra parte, l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 impone agli Stati membri di accertare che le operazioni finanziate dal FEAOG siano reali e regolari, di prevenire e perseguire le irregolarità e di recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze. L'art. 8, n. 2, dello stesso regolamento dispone che le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri non sono sopportate dalla Comunità.

7 Infine, occorre tener conto del rapporto Belle della Commissione che fissa le linee direttrici da seguire allorché debbano essere applicate rettifiche finanziarie nei confronti di uno Stato membro.

8 Accanto alle tre principali tecniche di calcolo, rispetto alle quali la Commissione e il governo irlandese concordano circa la loro inapplicabilità, il rapporto Belle prevede, per i casi difficili, il metodo dell'aliquota forfettaria:

«Di fronte alla crescente diffusione della revisione dei sistemi il FEAOG ha fatto sempre più ricorso alla valutazione dei rischi dovuti all'insufficienza dei sistemi. La natura stessa dei controlli a posteriori impedisce quasi sempre di accertare, al momento del controllo, se una richiesta fosse giustificata all'atto del pagamento; certo, la quantità di ulivi si può verificare in qualsiasi momento successivo, giacché

di norma essa non cambia, ma ciò non vale per la quantità di pecore o per la qualità di un formaggio esportato. Quindi la perdita per le casse comunitarie deve essere determinata mediante una valutazione di rischi derivanti dall'insufficienza dei controlli, insufficienza che può riguardare sia la natura o la qualità che la quantità dei controlli effettuati. Tale approccio, lungi dall'introdurre il principio della proporzionalità nell'ambito della liquidazione dei conti, punta piuttosto a creare un collegamento causa-effetto.

All'atto di decidere se siano da apportare delle rettifiche finanziarie e, se è il caso, di determinarne la percentuale, si dovrà soprattutto valutare in che misura l'insufficienza dei controlli abbia rischiato di causare perdite per le casse comunitarie. Bisognerà, tra gli altri, tener conto dei seguenti fattori specifici:

"1. L'insufficienza riguarda l'efficacia globale del sistema di controllo, l'efficacia di un elemento specifico del sistema, o l'attuazione pratica di uno o più controlli nell'ambito del sistema?

2. L'entità dell'insufficienza nell'ambito della totalità dei controlli amministrativi, fisici e di altro tipo previsti.

3. La vulnerabilità delle misure nei confronti delle frodi, con particolare attenzione all'incentivo economico"».

9 Il rapporto Belle propone tre categorie di rettifiche fisse:

«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 diffuse per il FEAOG sia stato alto».

10 Le linee direttrici di tale rapporto prevedono anche che, in caso di dubbi sulla rettifica da applicare, si potrà tener conto dei seguenti fattori attenuanti:

«— le autorità nazionali hanno preso misure efficaci per rimediare alle insufficienze non appena queste sono emerse?

— Le insufficienze erano dovute a difficoltà di interpretazione dei testi comunitari?».

11 Il 2 aprile 1990 la DG VI della Commissione ha ordinato un'inchiesta sull'ammasso pubblico di carne bovina in Irlanda ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 729/70, che autorizza gli agenti incaricati dalla Commissione a verificare la conformità delle pratiche amministrative con le norme comunitarie, l'esistenza dei documenti giustificativi nonché le condizioni alle quali sono realizzate e verificate le operazioni finanziate dal FEAOG. Emerge da tale inchiesta che, per più del 10% dei campioni, il risultato richiesto non è stato raggiunto. Essa avrebbe anche rivelato diversi acquisti irregolari. Le insufficienze del sistema di controllo irlandese

riguarderebbero in taluni casi la qualità della carne presentata all'acquisto, in altri le rese ottenute in fatto di disossamento e in altri ancora l'imballaggio.

12 Di tali lacune sono state informate le autorità irlandesi con lettera del signor Legras, direttore generale della DG VI, dell'11 ottobre 1991.

13 Altre ispezioni sono state condotte in Irlanda da agenti della Commissione nel dicembre 1991. Un lotto di carne bovina irlandese disossata è stato ispezionato in Italia nei mesi di marzo e giugno 1992, mentre carne bovina irlandese non disossata immagazzinata nei Paesi Bassi è stata oggetto di ispezione nei mesi di luglio e agosto 1993.

14 Con lettera 3 maggio 1995, indirizzata dal signor Legras al segretario di Stato del ministero dell'Agricoltura, dell'Alimentazione e delle Foreste irlandese, le autorità irlandesi hanno ricevuto formale notifica della decisione della DG VI secondo cui le rettifiche finanziarie per gli esercizi 1990 e 1991 sarebbero ammontate a 74 263 567,90 IRL, corrispondenti ad un'aliquota fissa del 10% per ogni esercizio.

15 Per farsi riconoscere le spese denegate, le autorità irlandesi sono ricorse alla procedura di conciliazione introdotta dalla decisione della Commissione 1° luglio 1994, 94/442/CE, relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia (GU L 182, pag. 45).

16 Il 22 novembre 1995 l'organo di conciliazione ha presentato la sua relazione conclusiva, nella quale sosteneva che era «difficile giustificare rettifiche di portata generale del livello attualmente proposto». Consigliava inoltre di differenziare le aliquote di rettifica tenendo conto degli anni in cui erano stati introdotti

miglioramenti nelle procedure di controllo e invitava le parti a discutere dell'aliquota di rettifica finanziaria adeguata.

17 Nella sua relazione di sintesi per l'anno 1992 la Commissione ha fissato le correzioni al 10% per il 1990 e al 5% per il 1991 adducendo i seguenti motivi:

«Poiché nel periodo 1990-1991 le autorità irlandesi non hanno rispettato gli obblighi loro incombenti ai sensi dell'art. 8 del regolamento (CEE) n. 729/70, è richiesta l'applicazione di una rettifica finanziaria. Le carenze del sistema di controllo riguardavano elementi ritenuti essenziali dai servizi della Commissione. D'altra parte, già nella relazione di sintesi VI/320/94 si segnalavano una serie di anomalie relative all'esercizio 1991 che avevano per conseguenza l'attribuzione indebita di ingenti spese a carico del Fondo.

Dato che non è possibile quantificare con esattezza il danno subito dal FEAOG, si è deciso di procedere ad una valutazione forfettaria che, tenuto conto degli sforzi intrapresi dalle autorità irlandesi per migliorare il proprio sistema di controllo, corrisponderà ad una rettifica del 10% sul totale delle spese messe a carico del bilancio comunitario per gli anni 1990-1991 in materia di ammasso pubblico di carni bovine.

Dopo aver esaminato attentamente il rapporto dell'Organo di conciliazione del 21 novembre 1995 sul caso 95/IRL/013, la Commissione ha considerato che la rettifica proposta per l'anno 1990 va mantenuta, vista la gravità delle carenze constatate in occasione dei suoi controlli. Per quanto riguarda il 1991, la rettifica va calcolata ad un tasso del 5% a seguito delle misure adottate nel corso di quell'anno per migliorare l'efficacia e l'affidabilità dei controlli, nonché il minor rischio d'irregolarità che ne segue».

18 In questa parte del ricorso di annullamento l'Irlanda concorda con la Commissione sul fatto di aver violato l'art. 8 del regolamento n. 729/70 nel 1990 e nel 1991. Essa ammette, infatti, che il sistema della presenza permanente presentava lacune nel 1990 e, in misura assai minore, nel 1991. Essa respinge tuttavia taluni altri motivi fatti valere dalla Commissione a sostegno della decisione impugnata.

19 In questo contesto l'Irlanda solleva cinque motivi, relativi rispettivamente alla carenza di motivazione, alla mancata valutazione dei rischi per il FEAOG, all'errata valutazione delle perdite che si asseriscono subite dal FEAOG, alla violazione delle linee direttrici del rapporto Belle e alla mancanza di fondamento giuridico.

Sulla carenza di motivazione

20 Con il suo primo motivo l'Irlanda contesta alla Commissione di non aver fornito alcun elemento a sostegno della sua conclusione secondo cui importi di notevole entità erano stati posti per errore a carico del FEAOG.

21 Secondo costante giurisprudenza la portata dell'obbligo di motivazione dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e dal contesto nel qual esso è stato adottato (v. sentenze 25 febbraio 1988, causa 327/85, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. 1065, punto 13, e 22 giugno 1993, causa C-54/91, Germania/Commissione, Racc. pag. I-3399, punto 10).

22 A questo proposito è sufficiente ricordare che le decisioni di liquidazione dei conti non abbisognano di una motivazione dettagliata, qualora siano prese sulla base della o delle relazioni di sintesi nonché della corrispondenza tra lo Stato membro e la Commissione, essendo chiaro in questo caso che il governo interessato ha attivamente partecipato al processo d'elaborazione della decisione e conosce quindi i motivi per cui la Commissione ritiene di non dover porre a carico del

FEAOG le somme controverse (sentenza 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. 1749, punto 60).

23 Orbene, come emerge dalla corrispondenza intercorsa con le autorità nazionali (v. punti 12 e 14 della presente sentenza), la Commissione le ha informate delle lacune del sistema di controllo, le quali, peraltro, erano già state rilevate nella relazione di sintesi per l'esercizio 1991. Inoltre, nella relazione di sintesi per l'esercizio 1992, la Commissione ha affermato che le lacune riguardavano elementi essenziali e, vista l'impossibilità di determinare con certezza l'ammontare del danno subito dal FEAOG, ha fissato, in applicazione delle linee direttrici contenute nel rapporto Belle, una rettifica forfettaria del 10% per l'esercizio 1990 e del 5% per l'esercizio 1991, tenuto conto dei miglioramenti apportati e del minor rischio derivatone a carico del bilancio comunitario.

24 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre respingere il primo motivo.

Sulla mancata valutazione dei rischi per il FEAOG

25 Con il secondo motivo il governo irlandese contesta alla Commissione di non aver dimostrato che, a causa dell'asserito inadempimento da parte delle autorità irlandesi degli obblighi loro derivanti ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 729/70, sarebbero state indebitamente poste a carico del FEAOG somme considerevoli nel corso degli esercizi 1990 e 1991.

26 Secondo il governo irlandese risulta infatti dagli artt. 5 e 8 del regolamento n. 729/70, dalla giurisprudenza della Corte, dal principio della certezza del diritto nonché dalle linee direttrici pubblicate dalla Commissione che, quando quest'ul-

tima decide una rettifica finanziaria perché uno Stato membro è venuto meno ai propri obblighi di cui all'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, essa deve anzitutto valutare la probabile ampiezza delle irregolarità conseguenti ad asserite carenze nel controllo e calcolare in seguito le conseguenze finanziarie di tali irregolarità. Essa dovrebbe quindi valutare il nesso di causalità tra l'assenza di controllo e l'ammontare delle probabili perdite per le casse comunitarie.

27 A questo proposito occorre ricordare anzitutto che, secondo costante giurisprudenza, gli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70 permettono alla Commissione di porre a carico del FEAOG solamente gli importi corrisposti in conformità con le norme emanate per i vari settori dell'agricoltura, lasciando a carico degli Stati membri qualsiasi altro importo, in particolare quelli che le autorità nazionali abbiano a torto ritenuto di poter pagare nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati (sentenze 7 febbraio 1979, causa 11/76, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. 245, punto 8; causa 18/76, Germania/Commissione, Racc. pag. 343, punto 7, e 10 novembre 1993, causa C-48/91, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-5611, punto 14).

28 Se spetta quindi alla Commissione provare l'esistenza di una violazione delle norme comunitarie, tocca poi allo Stato membro dimostrare, se del caso, l'errore commesso dalla Commissione circa le conseguenze finanziarie da trarne (v., in questo senso, sentenza 12 luglio 1984, causa 49/83, Lussemburgo/Commissione, Racc. pag. 2931, punto 30).

29 Inoltre, la Commissione non è tenuta a dimostrare l'esistenza di un danno ma può limitarsi a presentare seri indizi in questo senso. Questo temperamento dell'onere della prova è conseguenza della ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri nell'ambito della politica agricola comune (v., in questo senso, sentenza 10 novembre 1993, Paesi Bassi/Commissione, citata, punto 17).

30 La gestione del finanziamento del FEAOG compete, infatti, principalmente alle amministrazioni nazionali incaricate di vegliare al rigoroso rispetto delle norme

comunitarie. Tale sistema, fondato sulla fiducia tra le autorità nazionali e comunitarie, non richiede nessun controllo sistematico da parte della Commissione, controllo che quest'ultima non potrebbe d'altronde materialmente svolgere. Solo lo Stato membro è in grado di conoscere e determinare con precisione i dati necessari all'elaborazione dei conti FEAOG, mentre la Commissione non è abbastanza vicina agli operatori economici per poterne ottenere le informazioni di cui essa ha bisogno (v. sentenza 10 novembre 1993, Paesi Bassi/Commissione, citata, punto 11).

31 Il temperamento dell'onere della prova a carico della Commissione è confermato dalle linee direttrici fissate nel rapporto Belle, secondo cui, per i casi difficili in cui l'ammontare del danno subito non può essere accertato con precisione, «la perdita per le casse comunitarie deve essere determinata mediante una valutazione dei rischi derivanti dall'insufficienza dei controlli».

32 Come rilevato al punto 23, la Commissione ha debitamente valutato tale rapporto di causalità.

33 Date tali circostanze, occorre respingere il secondo motivo.

Sull'errata valutazione delle perdite che si asseriscono subite dal FEAOG

34 Con il terzo motivo il governo irlandese contesta alla Commissione di aver valutato in modo non corretto l'entità delle perdite che si asseriscono subite dal FEAOG.

35 Secondo il governo irlandese il rischio di perdita per il FEAOG nell'esercizio 1991 si limitava all'1% del prezzo di vendita del quantitativo di carne bovina acquistata all'intervento, il che corrisponderebbe alla differenza tra la resa della carne bovina disossata in Irlanda e negli altri Stati membri.

36 Occorre anzitutto ricordare che, secondo costante giurisprudenza (sentenza Regno Unito/Commissione, citata, punto 13), nell'ipotesi in cui risultasse impossibile accertare con precisione l'entità dell'aumento delle spese figuranti su una voce di bilancio del FEAOG conseguente ad una misura nazionale incompatibile col diritto comunitario, la Commissione non potrebbe far altro che negare il finanziamento di tutte le spese in questione.

37 Occorre rilevare inoltre che, quando la Commissione, invece di ricusare per intero le spese coinvolte nell'infrazione, cerca di accertare le conseguenze finanziarie dell'azione illegittima mediante calcoli basati sulla valutazione della situazione che si sarebbe prodotta sul mercato se non vi fosse stata infrazione, spetta allo Stato membro dimostrare che detti calcoli sono errati (sentenza Regno Unito/Commissione, citata, punto 15).

38 A questo proposito occorre rilevare, in primo luogo, che, tenuto conto degli argomenti sviluppati dalla Commissione nel suo controricorso, l'Irlanda ha ammesso che la differenza di resa rispetto agli altri Stati membri ammontava all'1,96%. Ne consegue che, anche solo in base agli elementi invocati dall'Irlanda, già una rettifica del 2% sarebbe stata giustificata.

39 In secondo luogo, la Commissione ha dimostrato ulteriori lacune nel controllo. In particolare ha rilevato che la carne, una volta disossata, non era oggetto di alcun controllo. Inoltre, la Commissione ha accertato, durante i suoi controlli, che più del 10% della carne esaminata non rispondeva alle esigenze di qualità, grasso e taglio.

40 Date tali premesse, l'entità della riduzione decisa dalla Commissione non può considerarsi ingiustificata.

41 Alla luce di tali considerazioni, il terzo motivo deve essere respinto.

Sulla violazione delle linee direttrici del rapporto Belle

42 Con il quarto motivo l'Irlanda sostiene che la Commissione, al momento di fissare l'aliquota della rettifica, avrebbe dovuto tener conto, come circostanza attenuante, del fatto che le autorità nazionali avevano adottato disposizioni efficaci per rimediare alle lacune immediatamente dopo la loro apparizione.

43 È sufficiente constatare a questo proposito che la circostanza attenuante invocata dall'Irlanda è stata debitamente presa in considerazione dalla Commissione, essendo stata portata dal 10 al 5% la rettifica per l'esercizio 1991 (v. punti 16 e 17 della presente sentenza).

44 Il quarto motivo deve quindi anch'esso essere respinto.

Sulla mancanza di fondamento giuridico

45 Con il quinto motivo il governo irlandese sostiene che la Commissione intende effettuare, ai sensi degli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70, deduzioni su spese perfettamente valide assunte dall'Irlanda nel 1992 e, pertanto, imputabili al FEAOG. Rifiutandosi di porre a carico di quest'ultimo importi eccedenti le perdite che verosimilmente gli derivano dalle lacune nelle procedure di controllo irlandesi, la Commissione impone di fatto all'Irlanda una sanzione senza che a ciò sia legittimata dal Trattato né da alcun regolamento in materia.

46 Basta ricordare a tale proposito che, nell'ipotesi in cui si rivelasse impossibile stabilire con precisione l'entità dell'aumento delle spese figuranti su una voce di bilancio del FEAOG conseguente ad una misura nazionale incompatibile con il diritto comunitario, la Commissione può perfettamente rifiutare il finanziamento di tutte le spese in questione (v. sentenza Regno Unito/Commissione, citata, punto 13).

47 In aggiunta occorre rilevare che, per le ragioni esposte ai punti 23, 38, 39 e 43 di questa sentenza, nulla indica che le rettifiche apportate eccedano le perdite subite dal bilancio comunitario.

48 In quanto fondato su un presupposto errato, il quinto motivo deve essere respinto.

Sulle rettifiche finanziarie relative alle misure di intervento nel settore della carne bovina

49 Le norme fondamentali dell'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine sono dettate dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805 (GU L 148, pag. 24). L'art. 6 del detto regolamento autorizza la Commissione a prendere misure in vista del mantenimento dei prezzi sui mercati della Comunità. Il regolamento n. 805/68 è stato modificato, in particolare, dal regolamento (CEE) del Consiglio 2 marzo 1989, n. 571 (GU L 61, pag. 43; in prosieguo: il «regolamento n. 805/68»), che è la versione applicabile al periodo di cui trattasi nel caso di specie (esercizi 1992 e 1993).

50 Fino al 1989 esisteva un sistema di acquisto automatico all'intervento allorché i prezzi scendevano al di sotto di talune soglie, con la conseguenza che quantitativi molto elevati venivano acquistati dagli organismi d'intervento a prezzi superiori a quelli di mercato.

51 Nel 1989, per rimediare a tale disfunzione, è stata varata una riforma. Pur mantenendo l'acquisto automatico in caso di calo molto sensibile dei prezzi, è stato instaurato un sistema di acquisti tramite gara, in modo che i quantitativi acquistati e i prezzi pagati non eccedessero quanto necessario a un sostegno accettabile del mercato.

52 A tal fine, in forza dell'art. 6, n. 2, del regolamento n. 805/68, il Consiglio fissa una volta all'anno un prezzo d'intervento. Allorché i prezzi di mercato nella Comunità sono inferiori a talune percentuali del prezzo d'intervento, gli organismi d'intervento di uno o più Stati membri possono, alle condizioni fissate all'art. 6, acquistare talune categorie, qualità o gruppi di qualità di carni bovine originarie della Comunità.

53 Gli acquisti si effettuano mediante gara. Ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 805/68, essi non possono superare un quantitativo di 220 000 tonnellate all'anno per tutta la Comunità.

54 Tuttavia, ai sensi dell'art. 6, n. 5, del regolamento in oggetto, in caso di calo molto sensibile dei prezzi è istituita una procedura in base alla quale tutte le offerte uguali o inferiori all'80% del prezzo d'intervento sono accettate e non sono imputate al quantitativo massimo di cui all'art. 6, n. 1 (procedura detta della «rete di sicurezza»).

55 Ai sensi dell'art. 6, n. 6, del regolamento n. 805/68, le gare devono garantire la parità di accesso di tutti gli interessati e sono bandite sulla base di un capitolato d'oneri.

56 Come risulta dall'art. 6, n. 7, del regolamento n. 805/68, le modalità di applicazione del sistema d'intervento sono adottate dalla Commissione, che decide altresì, sentito un comitato di gestione, l'apertura e la sospensione delle gare. Nel periodo che qui interessa, tali modalità erano definite dal regolamento (CEE) della Commissione 29 marzo 1989, n. 859, recante modalità d'applicazione delle misure di intervento nel settore delle carni (GU L 91, pag. 5).

57 Risulta inoltre dall'art. 7 del regolamento n. 859/89, la decisione di procedere ad acquisti mediante gara è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* il sabato o il martedì che precede la data di scadenza del primo termine di presentazione delle offerte. Ai sensi dell'art. 8 dello stesso regolamento, durante il periodo in cui la gara è aperta il termine per la presentazione delle offerte scade ogni secondo e quarto mercoledì del mese alle ore 12 (ora di Bruxelles).

58 Ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 859/89, che è al centro della lite:

«1. L'offerente può partecipare all'aggiudicazione soltanto se si impegna per iscritto a rispettare le varie disposizioni relative agli acquisti in causa.

2. Gli interessati partecipano all'aggiudicazione presso l'organismo di intervento degli Stati membri dove essa è aperta consegnando l'offerta scritta dietro scontrino di ricevuta oppure mediante qualsiasi mezzo di comunicazione scritta con avviso di ricevuta accettato dall'organismo di intervento. Essi possono presentare soltanto un'offerta per categoria e aggiudicazione.

3. Nell'offerta devono figurare:

a) il nome e l'indirizzo dell'offerente;

b) il quantitativo offerto di prodotti della o delle categorie di cui nell'avviso di aggiudicazione, espressi in tonnellate;

c) il prezzo proposto per 100 kg di prodotti della qualità R 3 (...);

d) il centro o i centri di intervento dove l'offerente intende consegnare il prodotto.

(...)».

59 Ai sensi dell'art. 9, n. 4, lett. c), del detto regolamento, l'offerente deve provare di aver costituito una cauzione di aggiudicazione prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte mentre, conformemente all'art. 9, nn. 5 e 6, l'offerta non può essere ritirata dopo la chiusura del termine di presentazione delle offerte e deve essere assicurata la riservatezza delle stesse.

60 Risulta dall'art. 7 del regolamento n. 859/89 che, all'apertura della gara, può essere fissato un prezzo minimo, al di sotto del quale le offerte non possono essere accettate, e dall'art. 8 che gli organismi d'intervento trasmettono le offerte alla Commissione entro le 24 ore successive alla fine del termine di presentazione delle offerte.

61 L'art. 11, n. 1, del regolamento n. 859/89 prevede che, tenuto conto delle offerte ricevute per ogni gara e dopo aver sentito il comitato di gestione, la Commissione fissa un prezzo massimo di acquisto; se richiesto da circostanze particolari, può essere fissato un prezzo diverso per Stato membro o regione di Stato membro in funzione dei prezzi medi di mercato rilevati. Ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, può anche essere deciso di non tenere la gara, mentre, a norma del n. 3, se il totale dei quantitativi offerti a un prezzo uguale o inferiore al prezzo massimo supera i quantitativi che possono essere acquistati, i quantitativi aggiudicati possono essere ridotti applicando un coefficiente di riduzione.

62 L'art. 12 del regolamento n. 859/89 dispone che l'offerta è rifiutata se il prezzo proposto è superiore al prezzo massimo fissato e, ai sensi dell'art. 10, n. 2, la cauzione è interamente svincolata qualora l'offerta non sia accettata.

63 Come risulta dall'art. 13 del regolamento n. 859/89, in caso di accettazione dell'offerta la cauzione è interamente svincolata se il quantitativo consegnato rappresenta almeno il 95% del quantitativo offerto. Se il quantitativo consegnato è compreso tra l'85% e il 95% del quantitativo offerto, la cauzione resta acquisita agli organi-

smi d'intervento proporzionalmente al quantitativo mancante, salvo il caso di forza maggiore. In tutti gli altri casi, essa resta totalmente acquisita agli organismi d'intervento, salvo il caso di forza maggiore.

64 L'imposizione di una cauzione mira a porre fine alla prassi delle offerte sopravvalutate.

65 Peraltro, ai sensi dell'art. 12, n. 2, del regolamento n. 859/89, i diritti e gli obblighi derivanti dall'aggiudicazione non sono trasmissibili. Inoltre l'organismo d'intervento deve, a norma dell'art. 15, versare all'aggiudicatario il prezzo indicato nella sua offerta.

66 Successivamente ai fatti di causa, il regolamento n. 859/89 è stato abrogato e sostituito dal regolamento (CEE) della Commissione 1° settembre 1993, n. 2456, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 805/68 del Consiglio, riguardo alle misure generali e alle misure speciali d'intervento nel settore delle carni bovine (GU L 225, pag. 4). L'art. 9 del regolamento n. 859/89 è stata sostituita da una disposizione dettagliata relativa alle persone autorizzate a depositare un'offerta, l'art. 11, ai sensi del quale:

«1. Le offerte possono essere presentate solamente:

a) dagli stabilimenti di macellazione del settore bovino riconosciuti ai sensi della direttiva 64/433/CEE e che non fruiscono di una deroga a norma dell'articolo 2 della direttiva 91/498/CEE del Consiglio, qualunque sia il loro statuto giuridico, e

b) dai commercianti di bestiame o carni che vi fanno eseguire la macellazione per proprio conto e che sono iscritti in un pubblico registro con un numero distinto.

2. Gli interessati partecipano alla gara presso l'organismo d'intervento degli Stati membri dove essa è aperta depositando l'offerta scritta dietro ricevuta di ritorno, oppure inviandola con un qualsiasi mezzo di comunicazione scritta con ricevuta di ritorno accettato dall'organismo d'intervento.

Le offerte sono presentate separatamente a seconda del tipo di gara.

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

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

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

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

4. (...)».

67 In ragione di un concorso di circostanze [malattia della mucca pazza (ESB), riunificazione tedesca, guerra del Golfo, evoluzione delle relazioni con l'Europa dell'Est, ecc.], il mercato comunitario delle carni bovine ha conosciuto dal 1990 al 1992 una crisi senza precedenti, che ha condotto, a partire dall'esercizio 1991, a un aumento costante delle spese di bilancio della Comunità. Gli acquisti all'intervento di carni bovine della Comunità sono così passati da 540 000 tonnellate nel 1987 a 1 030 000 tonnellate nel 1991, pari a un aumento del 90,7% nell'arco di quattro anni.

68 Secondo la Commissione, talune imprese avrebbero allora presentato diverse offerte nel corso di una stessa gara. Nella sua relazione di sintesi per l'esercizio 1991 scriveva quanto segue:

«*Irlanda*

(...) lo stesso gruppo presentava fino a 9 offerte singole che differivano soltanto di pochi "pence" l'una dall'altra. La stessa situazione è stata accertata in tutte le procedure di aggiudicazione e dev'essere considerata come diffusa. Si consideri il seguente esempio che illustra perfettamente la situazione generale:

— 56ª gara, scadenza: 22 ottobre 1991

* Sono state presentate complessivamente 68 offerte con prezzi compresi tra 256,75 e 255,50 ECU/100 Kg.

* Di queste, ne sono state accettate 58 con prezzi compresi tra 255,80 e 255,50 ECU/100 Kg.

* Confrontando i nomi, gli indirizzi, i numeri di telex e di fax ecc. i revisori contabili hanno accertato che le 68 offerte provenivano da circa 20 fonti diverse, benché ovviamente i nomi delle società e i numeri di iscrizione fossero diversi e in quasi tutti i casi le offerte fossero state firmate da persone diverse. È stato inoltre accertato che di norma le offerte di membri dello stesso gruppo venivano presentate su fotocopie che variavano soltanto per l'indicazione dei dati relativi alla società.

L'esempio classico è stato individuato nell'ambito della 65ª procedura di gara ai sensi del regolamento (CEE) n. 771/92 (termine per la presentazione delle offerte: 24 marzo 1992), in cui il FEAOG ha accertato quanto segue in riferimento ad un gruppo:

— Tutte le nove offerte recavano lo stesso indirizzo, numero di telefono, di telex e di fax nonché lo stesso centro di intervento per la consegna; persino la parola "manager" era stata in tutti i casi evidentemente fotocopiata.

— Tutte le nove offerte recavano come ora e data di arrivo l'indicazione delle 10,40 del 24.3.1992.

— Tutte le fatture avevano la stessa intestazione, compreso il numero di conto corrente bancario, benché il nome della compagnia originaria fosse stato sostituito, talvolta palesemente, con il nome della società offerente. Le fatture erano addirittura numerate progressivamente.

In considerazione di quanto sopra, il FEAOG conclude che dette offerte sono collegate e provengono dalla stessa fonte e che ciò doveva apparire evidente ai comitati di aggiudicazione negli Stati membri interessati. È questo un esempio tipico, benché rappresenti un caso limite, della documentazione esaminata relativa ad altre offerte "collettive". Da successivi accertamenti presso le sedi delle società è emerso che sei di queste sono state costituite tra il 17 e il 30 maggio 1990 e che tutti i

pagamenti del 1991 sono registrati sotto lo stesso numero di riferimento dell'operatore depositato presso il dipartimento dell'Agricoltura».

69 Secondo la Commissione queste prassi erano espressamente vietate dalla normativa comunitaria vigente in materia e assolutamente incompatibili con la finalità del regime di intervento. Nella sua relazione di sintesi la Commissione ha constatato la violazione degli artt. 9, n. 2 (deposito di una sola offerta per offerente e per gara), 12, n. 2 (divieto di cedere i diritti e gli obblighi derivanti dall'aggiudicazione), 9, n. 4, lett. c) (costituzione della cauzione da parte dell'offerente stesso), e 15, n. 1 (pagamento all'aggiudicatario), del regolamento n. 859/89.

70 La Commissione riteneva che gli offerenti avessero adottato tali prassi al fine di vendere all'intervento la maggior quantità possibile di carne a prezzi il più possibile elevati, contemporaneamente riducendo di molto il rischio di perdere le cauzioni versate. A suo parere, in caso di consegna di un quantitativo inferiore a quello da consegnare, la suddivisione di un'offerta in varie offerte consentiva infatti di onorare quanto meno una parte di esse, recuperando così le relative cauzioni.

71 Nella sua relazione di sintesi per l'esercizio 1992, la Commissione, «in considerazione della gravità e della sistematicità degli abusi riscontrati (...) in Irlanda» ha mantenuto tali censure per l'esercizio finanziario 1992 (pag. 121).

72 In risposta alla Commissione, secondo la quale le autorità nazionali competenti sarebbero dovute intervenire per porre fine a tali prassi, le autorità irlandesi hanno replicato che il regolamento n. 859/89 non le autorizzava a intervenire in quanto le offerte promanavano da persone giuridiche distinte.

73 La questione è stata sottoposta all'organismo di conciliazione istituito su iniziativa della Commissione con decisione 94/442.

74 L'organismo di conciliazione ha dichiarato di non poter affermare con certezza che la procedura di gara seguita dagli Stati membri fosse in contrasto con il regolamento n. 859/89. Ha rilevato che, in ogni caso, era stato giudicato necessario precisare le norme contenute nel regolamento n. 859/89. L'organismo di conciliazione ha sottolineato altresì che la Commissione non aveva reagito alla prassi degli Stati membri prima del 1993.

75 Nonostante le conclusioni dell'organismo di conciliazione, la Commissione ha adottato la decisione impugnata.

76 A sostegno del suo ricorso, l'Irlanda deduce tre motivi, riguardanti rispettivamente la legittimità della prassi seguita in tale Stato membro, l'insussistenza di un danno per il FEAOG e la violazione dei principi del legittimo affidamento e di proporzionalità nonché dei criteri di cui al rapporto Belle.

Sulla legittimità della prassi seguita in Irlanda

77 Con il suo primo motivo il governo irlandese sostiene che la prassi in base alla quale qualunque persona giuridica poteva proporsi come offerente nel corso del periodo di cui trattasi era lecita. Nel 1991 e nel 1992 non vi era infatti alcun fondamento giuridico perché le autorità nazionali potessero rifiutare le offerte presentate da persone giuridiche distinte in quanto queste ultime non erano indipendenti da altri offerenti.

78 Soltanto con il regolamento n. 2456/93 — che, successivamente al periodo che qui interessa, ha abrogato il regolamento n. 859/89 — sarebbero stati presi in considerazione i vincoli eventualmente intercorrenti tra i diversi offerenti. L'art. 11, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 2456/93 sarebbe stato infatti la prima disposizione a imporre che gli offerenti siano reciprocamente indipendenti.

79 Il governo irlandese sostiene inoltre che, se il regolamento n. 859/89 avesse avuto come scopo quello di impedire a società apparentate di presentare offerte, l'art. 9, n. 3, di esso, che precisa le informazioni da fornire con l'offerta, avrebbe richiesto l'indicazione del titolare dell'offerente oppure l'appartenenza di quest'ultimo ad un gruppo. In mancanza, una distinta disposizione avrebbe dovuto vietare agli Stati membri di accettare offerte di società apparentate oppure avrebbe dovuto imporre la tenuta di un registro delle persone autorizzate a presentare offerte, con condizioni debitamente precisate come il divieto di iscrizione di società appartenenti ad uno stesso gruppo commerciale. Orbene, tali prescrizioni mancherebbero nel caso di specie.

80 La Commissione delinea una distinzione tra il termine «offerente», che ricorre all'art. 9, n. 1, del regolamento n. 859/89, e la nozione di «interessati» di cui al n. 2. Mentre l'offerente sarebbe semplicemente colui che presenta l'offerta, il termine «interessati» ricomprenderebbe una realtà più ampia. A suo parere, il divieto imposto dall'art. 9, n. 2, del regolamento in oggetto agli offerenti di depositare più di un'offerta per gara e per categoria verrebbe privato di qualunque efficacia se fosse possibile allo stesso interessato presentare più offerte per il tramite di offerenti in apparenza giuridicamente distinti, ma in realtà collegati tra loro.

81 Occorre rammentare anzitutto l'imperativo della certezza del diritto, il quale implica che ogni normativa deve consentire agli interessati di conoscere con esattezza l'estensione degli obblighi ch'essa impone (v., in tal senso, sentenza 15 dicembre 1987, causa 348/85, Danimarca/Commissione, Racc. pag. 5225, punto 19). La Commissione non può pertanto optare, al momento della liquidazione dei conti FEAOG, per un'interpretazione che discostandosi dal senso comune delle parole impiegate, non si impone (v., in tal senso, sentenza 27 gennaio 1988, causa 349/85, Danimarca/Commissione, Racc. pag. 169, punti 15 e 16).

82 A tale proposito l'art. 9, n. 2, seconda frase, del regolamento n. 859/89 si limita a prevedere che gli interessati possono presentare soltanto un'offerta per categoria e per gara. Il testo di tale norma non può pertanto suffragare l'interpretazione propugnata dalla Commissione secondo la quale, in ragione di un diverso significato delle parole «interessati» e «offerenti», questi ultimi potrebbero depositare soltanto un'offerta per gara qualora facciano parte di uno stesso gruppo.

83 Soltanto dal momento dell'entrata in vigore del regolamento n. 2456/93 la normativa comunitaria contiene disposizioni sui rapporti fra gli offerenti. Avallare l'interpretazione dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 859/89 proposta dalla Commissione si tradurrebbe in un'applicazione retroattiva dell'art. 11 del regolamento n. 2456/93.

84 Il motivo dedotto dal governo irlandese non è tuttavia atto a determinare l'annullamento della decisione impugnata, giacché essa è sufficientemente motivata da altri elementi di fatto e di diritto.

85 Infatti, la relazione di sintesi del FEAOG per l'esercizio 1991 ha rilevato che erano stati effettuati versamenti a società diverse dagli offerenti e che, sulla scorta di un raffronto sistematico dei nomi, degli indirizzi e dei numeri di fax, di telex, di conti bancari e di fatture, ha permesso di accertare che numerose offerte individuali provenivano dalla stessa fonte.

86 Tali elementi erano atti a destare seri sospetti circa un'elusione del divieto, imposto agli offerenti, di depositare più di un'offerta per gara e per categoria, mediante il deposito, da parte di prestanome, di offerte provenienti in realtà da un solo operatore. Tenuto conto della ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri nell'ambito della politica agricola comune, tali indizi avrebbero richiesto, da parte di questi ultimi, ispezioni e controlli.

87 La gestione del finanziamento del FEAOG compete infatti, principalmente, alle amministrazioni nazionali incaricate di vegliare al rigoroso rispetto delle norme comunitarie. Tale sistema, fondato sulla fiducia fra le autorità nazionali e comunitarie, non richiede nessun controllo sistematico da parte della Commissione; controllo che quest'ultima non potrebbe d'altronde materialmente svolgere. Soltanto gli organismi d'intervento sono in grado di fornire i dati necessari alla fissazione di un prezzo massimo di acquisto e, se del caso, di un coefficiente di riduzione, mentre la Commissione non è abbastanza vicina agli operatori economici per poterne ottenere le informazioni di cui essa ha bisogno (v., in tal senso, sentenza 10 novembre 1993, Paesi Bassi/Commissione, citata, punto 11).

88 Essendosi astenuta dal procedere a tali indagini, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 (v. sentenza 2 giugno 1994, causa C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Racc. pag. I-2283, punti 16-18).

89 Questa disposizione, che, nel settore agricolo, costituisce espressione degli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 5 del Trattato CE, stabilisce infatti i principi in base ai quali la Comunità e gli Stati membri devono provvedere all'attuazione delle decisioni comunitarie d'intervento agricolo finanziate dal FEAOG nonché alla lotta contro le frodi e le irregolarità connesse a tali operazioni (v. sentenza 6 maggio 1982, cause riunite 146/81, 192/81 e 193/81, BayWa e a., Racc. pag. 1503, punto 13). Essa impone 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 (v. sentenza 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione, Racc. pag. I-2321, punti 16 e 17).

90 D'altronde, il FEAOG non solo ha ritenuto sussistere una violazione dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 859/89. Ha sostenuto altresì che le prassi rammentate al punto 85 della presente sentenza trasgredivano il divieto di cessione dei diritti e degli obblighi derivanti dall'aggiudicazione (art. 12, n. 2, del regolamento n. 859/89), l'obbligo per ogni offerente di costituire una cauzione [art. 9, n. 4,

lett. c)] nonché quello di ricevere personalmente il pagamento (art. 15) (pagg. 103 e 104 della relazione di sintesi).

91 Sollevando tali addebiti, il FEAOG contestava agli offerenti irlandesi di essere venuti meno al principio dell'indipendenza delle offerte — essenziale per la regolarità e l'efficacia di ogni procedura di gara — sotteso tanto alle citate disposizioni del regolamento n. 859/89 quanto agli artt. 9, n. 6, di quest'ultimo (riservatezza delle offerte) e 6, n. 6, del regolamento n. 805/68 (parità di accesso per tutti gli interessati). Se tale principio non impedisce che diverse società di uno stesso gruppo prendano parte simultaneamente a una gara, esso osta tuttavia a che queste stesse società si accordino sui termini e sulle condizioni delle offerte che esse depositano rispettivamente, pena una distorsione dello svolgimento della procedura.

92 Alla luce di tali considerazioni, il primo motivo dev'essere respinto.

Sull'insussistenza di un danno a carico del FEAOG, sulla violazione dei principi del legittimo affidamento e di proporzionalità, nonché dei criteri del rapporto Belle

93 Con il suo secondo motivo il governo irlandese sostiene, in via subordinata, che la procedura di gara adottata in Irlanda non ha portato all'acquisto di quantitativi maggiori di carne a prezzi più elevati. Del resto, nel corso delle trattative, la Commissione avrebbe rinunciato a tale motivo che figurava nella relazione di sintesi per l'esercizio 1991.

94 Esso contesta altresì che la pratica delle offerte multiple riduca il rischio di perdita della garanzia. A questo proposito fa osservare che l'importo delle garanzie

perdute in Irlanda nel 1991 e 1992 è stato assai limitato (18 268,44 IRL nel 1992 su un totale di garanzia di 86 696 135,57 IRL).

95 Inoltre, nel 1991 e 1992, il 63% del quantitativo totale di carne bovina acquistata all'intervento in Irlanda avrebbe usufruito della procedura cosiddetta della «rete di sicurezza». Dal momento che tale procedura comporta l'accettazione di ogni offerta, non ci sarebbe stata alcuna necessità di presentare offerte speculative. Orbene, offerte multiple sarebbero comunque state depositate nel corso di tali periodi, cosa che porta a pensare che, in Irlanda, tale pratica non fosse diretta a minimizzare il rischio di perdita della garanzia.

96 Con il terzo motivo il governo irlandese sostiene, sempre in via subordinata, in primo luogo, che il ruolo centrale della Commissione nell'ambito del procedimento di accettazione delle offerte obbliga quest'ultima, allorché viene a conoscenza di una pratica che ritiene non conforme alle norme comunitarie, ad informarne lo Stato membro interessato. Nel caso in cui essa non vi provveda, continui a concedergli anticipi di pagamento sul FEAOG autorizzandolo inoltre ad effettuare pagamenti su di esso, non può poi rifiutarsi di porre tali importi a carico di quest'ultimo.

97 In secondo luogo, una trattenuta del 2% delle spese a titolo di ammasso della carne in Irlanda arricchirebbe ingiustificatamente il FEAOG. A questo proposito, l'Irlanda fa valere un caso in cui la Commissione, dopo aver constatato che uno Stato membro violava tecnicamente una norma comunitaria, ma che tale violazione non aveva probabilmente comportato un danno rilevante per le casse comunitarie, ha deciso una deduzione fissa dello 0,25% delle spese di cui trattasi (sentenza 13 dicembre 1990, causa C-22/89, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-4799). Per il principio di non discriminazione l'Irlanda dovrebbe, per lo meno, essere trattata in maniera analoga.

98 In terzo luogo, emergerebbe dal rapporto Belle che, quando la Commissione propone un tasso di riduzione a causa di una pretesa lacuna nei controlli da parte di uno Stato membro, essa deve valutare il rischio corso dalle casse comunitarie a causa di tale lacuna. Nel caso di specie, essa avrebbe riconosciuto che le pratiche di

cui trattasi non comportavano alcun rischio per le casse comunitarie. Pertanto la Commissione non avrebbe rispettato i criteri del rapporto Belle.

99 In quarto luogo, l'Irlanda fa valere che la Commissione ha violato le linee direttrici del rapporto Belle avendo effettuato sulle stesse spese dichiarate dall'Irlanda due diverse deduzioni forfettarie ad aliquote distinte (5% e 2%) a seguito di irregolarità accertate in materia di controllo sull'ammasso di carne bovina, da un lato, e di intervento all'acquisto di carne bovina, dall'altro. I criteri di cui al rapporto Belle implicherebbero chiaramente, infatti, che la Commissione può compiere una sola valutazione del rischio complessivo corso dalle casse comunitarie a causa delle pretese lacune nel controllo, per un dato settore ed anno, e può applicare una sola deduzione fissa.

100 Secondo una costante giurisprudenza, gli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70 permettono alla Commissione di porre a carico del FEAOG solamente gli importi corrisposti in conformità delle norme emanate per i vari settori dell'agricoltura, lasciando a carico degli Stati membri qualsiasi altro importo versato, in particolare quelli che le autorità nazionali abbiano a torto ritenuto di poter pagare nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati (sentenze citate 7 febbraio 1979, Paesi Bassi/Commissione, punto 8; Germania/Commissione, punto 7, e 10 novembre 1993, Paesi Bassi/Commissione, punto 14).

101 Se spetta quindi alla Commissione provare l'esistenza di una violazione delle norme comunitarie, tocca poi allo Stato membro dimostrare, se del caso, l'errore commesso dalla Commissione circa le conseguenze finanziarie da trarne (v., in tal senso, sentenza Lussemburgo/Commissione, citata, punto 30).

102 Nella fattispecie, risulta dai punti 85-90 della presente sentenza che la Commissione ha provato la violazione da parte dell'Irlanda di varie norme comunitarie in materia agricola.

103 Inoltre, essa ha chiarito come il comportamento illecito degli offerenti irlandesi abbia potuto determinare una valutazione erronea del mercato da parte delle autorità comunitarie, atta a indurre all'acquisto di quantitativi eccessivi di carne bovina, eventualmente a prezzi più elevati. Ciò facendo, essa ha dimostrato la probabilità che si sia verificato un danno per il bilancio comunitario. Di più non si potrebbe esigere dalla Commissione, considerato che essa non può procedere a controlli sistematici e che l'analisi della situazione esistente su un dato mercato dipende dalle informazioni raccolte dagli Stati membri (v. sentenza 10 novembre 1993, Paesi Bassi/Commissione, citata, punto 17).

104 In proposito, nessun argomento decisivo può essere tratto dal limitato importo delle cauzioni rimaste acquisite agli organismi d'intervento, dal momento che offerte multiple come quelle descritte nel rapporto di sintesi di cui al punto 68 della presente sentenza, e che danno luogo alla prevista speculazione, non determinano, per definizione, alcuna perdita di cauzione.

105 Da parte sua, il governo irlandese non è stato in grado di dimostrare che il comportamento di cui si è reso colpevole non aveva provocato aumenti di spesa per il FEAOG.

106 D'altra parte, come emerge dalla corrispondenza prodotta dalla Commissione, le autorità irlandesi hanno riconosciuto, a due riprese, nel corso delle trattative con detta istituzione, che il ricorso a società collegate per diminuire il rischio di perdita della garanzia era ampiamente diffuso (v. il paragrafo 90 delle conclusioni dell'avvocato generale).

107 Riguardo all'argomento che il governo irlandese trae dal ricorso alla procedura detta della «rete di sicurezza», basta rilevare che, anche in tale periodo, più di un terzo della carne ha continuato ad essere acquistato secondo la procedura normale, nell'ambito della quale la presentazione di offerte collegate può aver rappresentato un vantaggio per gli operatori economici.

108 Per quanto riguarda la fissazione delle due rettifiche per l'esercizio 1991, occorre osservare che, avendo identificato rischi distinti derivanti da lacune diverse nel sistema di controllo, la Commissione aveva il diritto di valutarli separatamente. Del resto, come risulta dalla costante giurisprudenza, la Commissione, invece di cercare di determinare l'impatto economico derivante dalle infrazioni delle autorità irlandesi di controllo, avrebbe potuto respingere la totalità delle spese viziate dalle infrazioni (v. sentenza Regno Unito/Commissione, citata, punto 13).

109 Infine, tenuto conto dell'importanza delle norme violate nonché della probabilità di perdite o addirittura di frodi ai danni del bilancio comunitario, l'importo non ammesso dalla Commissione, limitato al 2% delle spese in questione, non può essere considerato eccessivo e sproporzionato (v. sentenza 14 settembre 1995, causa C-49/94, Irlanda/Commissione, Racc. pag. I-2683, punto 22).

110 Date tali condizioni, occorre respingere il secondo e il terzo motivo.

111 Alla luce di quanto precede, l'intero ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

112 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, prima frase, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Essendo l'Irlanda rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

1) L'Irlanda è condannata alle spese.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Puissochet Sevón

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

Il cancelliere Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass C. Gulmann