

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

Nella causa C-209/96,

**Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord**, rappresentato dal signor J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dal signor G. Barling, QC, e dalla signora H. Davies, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

ricorrente,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dal signor J. Macdonald Flett, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il parziale annullamento 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 presso la cancelleria della Corte il 19 giugno 1996 il Regno Unito, in forza dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE, ha chiesto il parziale annullamento 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»), con riferimento alla parte in cui vi si rifiuta di porre a carico del FEAOG l'importo di 3 356 000 UKL a titolo di spese sostenute dal Regno Unito per l'esercizio 1992 nell'ambito degli acquisti all'intervento di carne bovina.

- 2 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 (esercizio 1992).
  
- 3 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.
  
- 4 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.
  
- 5 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.
  
- 6 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.

- 7 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»).
- 8 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'onori.
- 9 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).
- 10 Risulta inoltre dall'art. 7 del regolamento n. 859/89 che 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).

11 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.

(...)».

- 12 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.
- 13 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.
- 14 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.
- 15 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.
- 16 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.

- 17 L'imposizione di una cauzione mira a porre fine alla prassi delle offerte sopravvalutate.
  
- 18 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.
  
- 19 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 stato sostituito 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 (12), 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. (...)».

- 20 Infine, l'art. 8, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), impone agli Stati membri di accertare la regolarità e la realtà delle operazioni finanziate dal FEAOG, di prevenire e perseguire le irregolarità e di recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o negligenze. L'art. 8, n. 2, dello stesso regolamento dispone che le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o organismi degli Stati membri non sono sopportate dalla Comunità.
- 21 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.
- 22 Secondo la Commissione, talune imprese avrebbero allora presentato diverse offerte nel corso di una stessa gara. Nella sua relazione di sintesi per l'esercizio 1992 scriveva quanto segue:

*«Regno Unito*

L'esame delle firme, dei nomi, degli indirizzi, dei numeri dei conti bancari, dei numeri di telefono ecc., effettuato dal FEAOG, ha indotto a concludere che la situazione era molto simile, se non identica, a quella irlandese, ossia che gli offe-

renti si erano impegnati molto poco a dissimulare le connessioni reciproche, e che il Consiglio d'intervento doveva essere da tempo pienamente consapevole di ciò che stava accadendo.

Le offerte non erano necessariamente presentate da società per azioni, ma talvolta da individui coinvolti nell'attività di società che avevano esse stesse presentato offerte.

Un esempio, che rappresenta una situazione tipica degli archivi esaminati, servirà ad illustrare il problema (i nomi sono stati cambiati):

- offerenti 1, 2 e 3 ospitati rispettivamente presso A. SMITH, B. Smith ed A e B Smith. Si è provveduto a tutte le necessarie garanzie di sicurezza addebitando la garanzia bloccata di un altro grosso offerente, la Bigcomp LTD. Tutti gli indirizzi coincidono. Inoltre, quando tramite un controllo dell'acquisizione si è scoperto il furto di una pratica relativa all'offerente n. 3, la fattura è stata indirizzata alla Bigcomp LTD invece che all'operatore che inizialmente aveva partecipato all'acquisizione, A e B Smith.

Le offerte presentate da persone e/o compagnie collegate fra loro contenevano prezzi diversi, il che indicherebbe la presenza di un elemento di speculazione. È stato inoltre rilevato che talvolta gli offerenti chiedevano che i loro pagamenti fossero assegnati ad una terza parte.

Per quanto riguarda le conseguenze finanziarie, si propone di applicare un'aliquota fissa del 2% alla spesa dichiarata per il 1992. Inoltre, data l'evidenza delle irregolarità riscontrate in Danimarca e in Irlanda in occasione della liquidazione dei conti del 1991, si applicherà alla spesa annuale del 1993 una rettifica analoga.

Dalle procedure di aggiudicazione esaminate il FEAOG potrebbe dedurre rapidamente e facilmente che circa un terzo degli offerenti accettati dal Consiglio d'intervento erano collegati ad altri offerenti. Se talvolta si è constatato che la presentazione di più offerte da parte di uno stesso gruppo era dovuta a motivi pratici di amministrazione (ad es., esistevano diversi mattatoi in diverse parti del paese), altri casi presentavano un'evidente violazione delle regole (ad es., le relazioni tra Smith e Bigcomp)».

23 Secondo la Commissione queste prassi erano espressamente vietate dalla normativa comunitaria vigente in materia e assolutamente incompatibili con la finalità del regime dell'intervento. Nella sua relazione di sintesi la Commissione ha constatato una 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.

24 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.

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

26 La questione è stata sottoposta all'organismo di conciliazione istituito su iniziativa della Commissione con decisione 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).

- 27 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.
- 28 Nonostante le conclusioni dell'organismo di conciliazione, la Commissione ha adottato la decisione impugnata.
- 29 A sostegno del suo ricorso, il Regno Unito deduce tre motivi, vertenti rispettivamente sulla legittimità della prassi seguita in tale Stato membro, sull'insussistenza di un danno per il FEAOG e sull'insufficienza di motivazione della decisione impugnata.

### **Sulla legittimità della prassi seguita nel Regno Unito**

- 30 Con il suo primo motivo il governo del Regno Unito 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 rifiutassero le offerte presentate da persone giuridiche distinte in quanto queste ultime non erano indipendenti da altri offerenti.

- 31 Benché, in forza dell'art. 9, n. 2, ultima frase, del regolamento n. 859/89, l'offerente possa presentare soltanto un'offerta per categoria e per gara, tale regolamento non preciserebbe tuttavia che cosa si debba intendere per «offerente». Ciò considerato, il termine dovrebbe essere inteso nella sua accezione abituale. Offerente sarebbe pertanto qualunque persona giuridica autonoma che presenti un'offerta nell'ambito di una gara, restando irrilevante che essa faccia parte o meno di un gruppo.
- 32 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.
- 33 Secondo il governo del Regno Unito l'autorità nazionale ha verificato di volta in volta che i vari offerenti costituissero effettivamente persone giuridiche distinte. Al contrario, non è mai stato controllato se i vari offerenti appartenessero a uno stesso gruppo, in quanto non ve ne era la necessità né esisteva un fondamento giuridico in proposito.
- 34 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.
- 35 Occorre rammentare anzitutto l'imperativo della certezza del diritto, il quale implica che ogni normativa deve consentire agli interessati di riconoscere 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).

- 36 A tale proposito l'art. 9, n. 2, ultima 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.
- 37 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.
- 38 Il motivo dedotto dal governo del Regno Unito non è tuttavia atto a determinare l'annullamento della decisione impugnata, giacché essa è sufficientemente motivata da altri elementi di fatto e di diritto.
- 39 Infatti, la relazione di sintesi del FEAOG per l'esercizio 1992 ha rilevato che erano state costituite cauzioni da parte di taluni offerenti per conto di altri partecipanti alla procedura di gara, che erano stati effettuati versamenti a società diverse dagli offerenti e che, sulla scorta di un raffronto sistematico delle firme, dei nomi, degli indirizzi e dei numeri dei conti bancari e di telefono, era stato stabilito che alcune offerte individuali provenivano dalla stessa fonte.

- 40 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.
- 41 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, causa C-48/91, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-5611, punto 11).
- 42 Essendosi astenuto dal procedere a tali indagini, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi impostigli 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).
- 43 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).

- 44 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 39 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) (pag. 121 della relazione di sintesi).
- 45 Sollevando tali addebiti, il FEAOG contestava agli offerenti britannici 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.
- 46 Alla luce di tali considerazioni, il primo motivo dev'essere respinto.

### **Sull'insussistenza di un danno per il FEAOG**

- 47 Con il secondo motivo il governo del Regno Unito afferma che, nella sua relazione di sintesi, la Commissione non ha fornito il minimo esempio di casi in cui essa



avrebbe constatato che l'accettazione di offerte collegate ha determinato un danno per il FEAOG. Essa si sarebbe limitata a presentare un'interpretazione teorica della situazione quale si era svolta.

48 Il governo britannico afferma altresì che il prezzo di acquisto era fissato dalla Commissione sulla base di informazioni relative ai prezzi medi del mercato comunicate dagli Stati membri nel corso della settimana della gara, all'andamento dei prezzi nelle settimane precedenti nonché ad altri elementi di analisi del mercato. L'influenza che offerte gonfiate o altrimenti speculative avrebbero potuto esercitare sul prezzo fissato nel corso del periodo di cui trattasi sarebbe pertanto estremamente limitata.

49 Inoltre, l'analisi delle cauzioni dichiarate acquisite dal Regno Unito nel 1991 non confermerebbe la tesi secondo la quale le offerte provenienti da offerenti collegati servivano a ridurre il rischio di perdita delle cauzioni. Nel 1991 l'importo totale delle cauzioni dichiarate acquisite è stato di 67 903,86 UKL, che rappresenta soltanto lo 0,03% dell'importo totale (stimato) delle cauzioni depositate. Di questo importo, soltanto 20 667,57 UKL, pari allo 0,01% del totale stimato delle cauzioni depositate, riguardavano offerte che, stando all'interpretazione del regolamento propugnata dalla Commissione, avrebbero dovuto essere rifiutate dal Regno Unito in quanto provenienti da operatori collegati.

50 In queste condizioni, la rettifica apportata dalla Commissione sarebbe priva di fondamento giuridico.

51 Occorre rilevare che, secondo una giurisprudenza costante, 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 alle norme emanate per i vari

settori dell'agricoltura, lasciando a carico degli Stati membri qualsiasi altro importo, in particolare quelli che le autorità nazionali abbiano a torto ritenuto di poter pagare nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati (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, Paesi Bassi/Commissione, citata, punto 14).

- 52 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 12 luglio 1984, causa 49/83, Lussemburgo/Commissione, Racc. pag. 2931, punto 30).
- 53 Nella fattispecie, risulta dai punti 39-44 della presente sentenza che la Commissione ha provato la violazione, da parte del Regno Unito, di varie norme comunitarie in materia agricola.
- 54 Inoltre, essa ha chiarito come il comportamento illecito degli offerenti britannici 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).

- 55 In questa stessa prospettiva, con riferimento all'esiguità dell'importo delle cauzioni rimaste acquisite agli organismi d'intervento, va ricordato che le offerte multiple che danno luogo alla prevista speculazione non determinano, per definizione, alcuna perdita di cauzione.
- 56 Infine, tenuto conto della rilevanza 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).
- 57 Alla luce delle considerazioni che precedono, il secondo motivo sollevato dal governo del Regno Unito dev'essere respinto.

### **Sull'insufficienza di motivazione della decisione impugnata**

- 58 Con il suo terzo motivo il governo del Regno Unito afferma che la Commissione non giustifica in modo sufficiente la sua conclusione secondo la quale le offerte collegate avrebbero consentito agli offerenti di manipolare le procedure d'intervento, oppure avrebbero determinato un aumento degli interventi delle autorità nazionali. Questa carenza di motivazione sarebbe in contrasto con l'art. 190 del Trattato CE.
- 59 Occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, la portata dell'obbligo di motivazione dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e dal contesto entro il quale 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).

- 60 Si deve rammentare in proposito che le decisioni di liquidazione dei conti non necessitano di una motivazione dettagliata, qualora siano adottate sulla scorta delle relazioni di sintesi nonché della corrispondenza tra lo Stato membro e la Commissione, cosicché il governo interessato abbia attivamente partecipato al processo d'elaborazione della decisione e conosca quindi i motivi per cui la Commissione ritiene di non dover porre a carico del FEAOG le somme di cui trattasi (sentenza 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. 1749, punto 60).
- 61 Nel caso di specie, la motivazione della decisione di rigetto della Commissione risulta dalla relazione di sintesi per l'esercizio 1992. Inoltre la Commissione, dopo aver effettuato i suoi controlli nel 1992, ha informato il governo del Regno Unito delle critiche che intendeva sollevare.
- 62 Il terzo motivo dev'essere pertanto respinto in quanto infondato.
- 63 Alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso dev'essere integralmente respinto.

### Sulle spese

- 64 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, prima frase, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Regno Unito è rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è condannato 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