

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

20 settembre 2001 *

Nella causa C-263/98,

Regno del Belgio, rappresentato inizialmente dal sig. J. Devadder, quindi dalla sig.ra A. Snoecx, in qualità di agenti, assistiti dal sig. H. Gilliams, advocaat, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. H. van Vliet, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento parziale della decisione della Commissione 6 maggio 1998, 98/358/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1994 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia»

* Lingua processuale: l'olandese.

(GU L 163, pag. 28), nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario spese per un importo di BEF 382 208 436 sostenute nello Stato membro ricorrente nell'ambito del pagamento anticipato di restituzioni all'esportazione,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai sigg. C. Gulmann, presidente di sezione, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, dalla sig.ra F. Macken (relatore) e dal sig. J. n. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: S. Alber

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 1° febbraio 2001, nel corso della quale il Regno del Belgio è stato rappresentato dall'avv. H. Gilliams e la Commissione dal sig. C. van der Hauwaert, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 marzo 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 17 luglio 1998, il Regno del Belgio ha chiesto, a norma dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, primo comma, CE), l'annullamento parziale della decisione della Commissione 6 maggio 1998, 98/358/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1994 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 163, pag. 28; in prosieguo: la «decisione impugnata»), nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario spese per un importo di BEF 382 208 436 sostenute nello Stato membro ricorrente nell'ambito del pagamento anticipato di restituzioni all'esportazione.
- 2 Tale importo corrisponde ad una rettifica forfettaria del 10% del totale delle spese sostenute dal Regno del Belgio nel corso dell'esercizio 1994 nell'ambito del prefinanziamento delle restituzioni all'esportazione per i settori della carne bovina e dei cereali.

Il contesto normativo

- 3 Ai sensi dell'art. 1, n. 2, lett. a), e dell'art. 2, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), la sezione «garanzia» del FEAOG finanzia le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi allorché sono concesse secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

4 L'art. 8, n. 1, primo comma, del regolamento n. 729/70 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per:

- accertare se le operazioni del Fondo siano reali e regolari,
- prevenire e perseguire le irregolarità,
- recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze».

5 Dall'art. 8, n. 2, dello stesso regolamento risulta che le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri non sono sopportate dalla Comunità.

6 L'art. 4, n. 1, del 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), stabilisce che, «[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» (regime detto «di prefinanziamento-trasformazione»).

- 7 L'art. 5, n. 1, del regolamento n. 565/80 precisa che, «[a] richiesta dell'interessato, viene pagato un importo pari alla restituzione 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» (regime detto «di prefinanziamento-deposito»).
- 8 Le regole specifiche che si applicano al regime comunitario del prefinanziamento sono fissate dal titolo 2, capitolo 3, del 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).
- 9 In conformità dell'art. 25 del regolamento n. 3665/87, quando l'operatore manifesta il proprio intento di esportare i prodotti o le merci dopo trasformazione o magazzinaggio e di fruire di una restituzione a norma degli artt. 4 o 5 del regolamento n. 565/80, per poter beneficiare del regime suddetto, egli deve presentare alle autorità doganali competenti una dichiarazione, denominata «dichiarazione di pagamento», nella quale figurano tutti i dati necessari per la determinazione della restituzione.
- 10 Per quanto riguarda i prodotti trasformati o le merci ottenute da prodotti di base, l'art. 27, n. 1, del regolamento n. 3665/87 prevede che si prendano in considerazione, per calcolare la restituzione, i risultati dell'esame della dichiarazione di pagamento, congiunto eventualmente all'esame dei prodotti di base.
- 11 Ai sensi dell'art. 27, n. 3, del regolamento n. 3665/87, i prodotti di base collocati sotto il regime di prefinanziamento-trasformazione devono far parte, in tutto o parzialmente, dei prodotti trasformati o delle merci esportate. In applicazione della regola dell'equivalenza, prevista da questa stessa disposizione, i prodotti di

base possono, se le autorità competenti lo consentono, «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».

- 12 Ai sensi dell'art. 27, n. 5, primo comma, del regolamento n. 3665/87, il periodo durante il quale i prodotti di base possono rimanere sotto controllo doganale ai fini della loro trasformazione è di sei mesi a decorrere dalla data di accettazione della dichiarazione di pagamento.
- 13 Il 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), prevede la possibilità di concedere restituzioni maggiorate per l'esportazione di taluni prodotti del settore delle carni bovine.
- 14 Il 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), precisa che i pezzi disossati provenienti da quarti posteriori freschi o refrigerati di bovini adulti maschi, imballati separatamente, possono beneficiare di restituzioni all'esportazione maggiorate.
- 15 L'art. 8, primo comma, del regolamento n. 1964/82 prevede che gli Stati membri «adottano i provvedimenti necessari per escludere qualsiasi possibilità di sostituzione dei prodotti in questione, in particolare mediante individuazione di ciascun pezzo», mentre l'art. 8, terzo comma, dello stesso regolamento precisa che «[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».

- 16 Il regolamento (CEE) del Consiglio 12 febbraio 1990, n. 386, relativo al controllo al momento dell'esportazione dei prodotti agricoli che beneficiano di una restituzione o di altri importi (GU L 42, pag. 6), fissa talune modalità generali per il controllo dell'effettivo svolgimento e della regolarità delle operazioni che danno diritto al pagamento delle restituzioni e di qualsiasi altro importo connesso alle operazioni di esportazione.
- 17 In base all'art. 3 del regolamento n. 386/90, il controllo fisico delle merci all'atto dell'adempimento delle formalità doganali di esportazione deve essere effettuato a campione ed in modo frequente ed improvviso e riguardare almeno una selezione rappresentativa del 5% delle dichiarazioni di esportazione che danno diritto al pagamento delle restituzioni e di tutti gli altri importi collegati alle operazioni di esportazione.
- 18 Ai sensi dell'art. 5, n. 1, lett. a), del regolamento (CEE) della Commissione 17 luglio 1990, n. 2030, recante modalità di applicazione del regolamento 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), il controllo fisico è effettuato nel periodo compreso tra il deposito della dichiarazione d'esportazione e il momento del rilascio dell'autorizzazione ad esportare le merci. In base all'art. 6 del regolamento n. 2030/90, in caso di pagamento anticipato della restituzione nell'ambito del regime di prefinanziamento-trasformazione o del regime di prefinanziamento-deposito, 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 fisici prevista dall'art. 3 del regolamento n. 386/90. Questa possibilità è sottoposta alla condizione che il controllo fisico effettuato nella fase di prefinanziamento risponda agli stessi criteri di intensità del controllo effettuato normalmente all'atto dell'esportazione e che i prodotti che hanno costituito oggetto del controllo fisico anteriore siano identici a quelli che costituiscono oggetto della dichiarazione di esportazione.

La valutazione delle rettifiche (rapporto Belle)

19 Il rapporto Belle della Commissione (documento n. VI/216/93 del 1° giugno 1993) fissa le linee direttrici da seguire allorché devono essere applicate rettifiche finanziarie nei confronti di uno Stato membro.

20 Questo rapporto prevede, per i casi complessi, 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. (...) La perdita per le casse comunitarie deve essere determinata mediante una valutazione dei rischi derivanti dall'insufficienza dei controlli, insufficienza che può riguardare sia la natura o la qualità sia la quantità dei controlli effettuati (...)».

21 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».

22 Le linee direttrici di tale rapporto prevedono anche che, in caso di dubbi sulla rettifica da applicare, si possa 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?»

- 23 In seguito al rapporto Belle, l'art. 5, n. 2, del regolamento n. 729/70 è stato modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 1995, n. 1287 (GU L 125, pag. 1), e formulato come segue:

«La Commissione, previa consultazione del comitato del fondo:

(...)

- c) decide in merito alle spese non ammesse al finanziamento comunitario di cui agli artt. 2 e 3 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, in base alle quali le due parti tentano di raggiungere un accordo sulla soluzione da individuare.

In difetto di accordo lo Stato membro può chiedere che sia avviata una procedura volta a conciliare le rispettive posizioni nel termine di quattro mesi e il cui esito costituisce oggetto di una relazione alla Commissione che ne effettua l'esame prima di una decisione di rifiuto del finanziamento.

La Commissione valuta l'entità di detti importi tenendo conto, in particolare, della gravità dell'inosservanza constatata. La Commissione tiene conto a tal fine del tipo e della gravità dell'inosservanza nonché del danno finanziario che ne deriva per la Comunità.

(...)».

Il procedimento di liquidazione dell'esercizio 1994

- 24 I servizi di controllo del FEAOG hanno proceduto a verifiche concernenti le regolamentazioni e procedure in materia di prefinanziamento delle restituzioni all'esportazione applicate da taluni Stati membri nel corso degli esercizi finanziari 1993 e 1994. Nei mesi di settembre e novembre 1994 sono stati controllati, in Belgio, gli uffici doganali di Lovanio, Alost, Beauraing e Termonde.
- 25 Dopo uno scambio di corrispondenza tra la Commissione e le autorità belghe sul risultato di questi controlli, la Commissione, con lettere dell'8 e 19 luglio 1996, ha notificato alle autorità belghe le conclusioni finali della sua indagine sul sistema belga di controllo.
- 26 In data 1° ottobre 1996, il governo belga ha presentato una richiesta di conciliazione, in conformità della 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). L'organo di conciliazione ha adottato la sua relazione finale il 13 febbraio 1997.

- 27 Il 31 dicembre 1996, la Commissione ha adottato un progetto di relazione di sintesi per l'esercizio 1993. Il 3 marzo 1997, la relazione di sintesi relativa ai risultati dei controlli per la liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia», a titolo dell'esercizio 1993 (in prosieguo: la «relazione di sintesi per il 1993»), è stata discussa nell'ambito del comitato del FEAOG.
- 28 In data 23 aprile 1997, la Commissione ha adottato, sulla base della relazione di sintesi per il 1993, la decisione 97/333/CEE, 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» (GU L 139, pag. 30).
- 29 Il Regno del Belgio ha proposto ricorso alla Corte, chiedendo l'annullamento parziale di tale decisione nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario spese per un importo pari a BEF 413 309 611 sostenute nel detto Stato membro nell'ambito del pagamento anticipato di restituzioni all'esportazione. Tale ricorso è stato respinto con sentenza 18 maggio 2000, causa C-242/97, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-3421).
- 30 Per l'esercizio 1994, la Commissione ha adottato, in data 24 novembre 1997, la relazione di sintesi relativa ai risultati dei controlli per la liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia», a titolo dell'esercizio 1994 (in prosieguo: la «relazione di sintesi per il 1994»). In tale rapporto, la Commissione si è limitata a fare rinvio alla descrizione dei risultati contenuti nella relazione di sintesi per il 1993, senza adattare, modificare o completare le valutazioni e conclusioni formulate in quest'ultima relazione.
- 31 La decisione impugnata è stata adottata il 6 maggio 1998 sulla base della relazione di sintesi per il 1994.

Sul primo motivo

- 32 Col primo motivo, il governo belga fa valere che la decisione impugnata è stata adottata in violazione dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 729/70, come modificato dal regolamento n. 1287/95, del principio di leale cooperazione di cui all'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), del principio di diligenza, nonché dell'obbligo di motivazione previsto dall'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE).
- 33 Il detto governo sostiene che la procedura di adozione della decisione impugnata è stata irregolare, in quanto la Commissione, da un lato, non ha esaminato gli elementi presentati dalle autorità belghe prima di adottare le conclusioni finali della sua indagine sul sistema belga di controllo e, dall'altro, ha ritenuto una semplice formalità la procedura di conciliazione, avviata dal governo belga. La Commissione non avrebbe esaminato seriamente le osservazioni e gli elementi presentati dal governo belga e neppure avrebbe atteso la relazione finale dell'organo di conciliazione prima di adottare, il 31 dicembre 1996, il progetto di relazione di sintesi per il 1993.
- 34 Ne deriverebbe che la relazione di sintesi per il 1994, nella parte in cui fa rinvio alla relazione di sintesi per il 1993, contiene un numero rilevante di inesattezze che avrebbero dovuto essere evitate. Più precisamente, il governo belga contesta l'esattezza degli accertamenti e delle valutazioni della Commissione su undici punti relativamente al settore della carne bovina e su quattro punti per quanto riguarda il settore dei cereali.
- 35 In via preliminare, occorre ricordare che il FEOG finanzia solo gli interventi effettuati in conformità delle disposizioni comunitarie nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

- 36 Occorre sottolineare al riguardo che, secondo una giurisprudenza consolidata, allorché la Commissione rifiuta di porre a carico del FEAOG talune spese, in quanto sono state provocate da infrazioni alla disciplina comunitaria imputabili ad uno Stato membro, spetta a quest'ultimo dimostrare che sussistono i presupposti per ottenere il finanziamento negato dalla Commissione (v. sentenze 24 marzo 1988, causa 347/85, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. 1749, punto 14, e 10 novembre 1993, causa C-48/91, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-5611, punto 16). La Commissione non è obbligata a dimostrare in maniera esaustiva l'inesattezza dei dati trasmessi dagli Stati membri, bensì a presentare elementi di prova atti a suffragare i dubbi seri e ragionevoli che essa nutre a proposito delle cifre comunicate dalle amministrazioni nazionali.
- 37 Questo temperamento dell'onere della prova, di cui gode la Commissione, è dovuto al fatto che è lo Stato che dispone delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti del FEAOG, ed è quindi lo Stato che deve fornire la prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei propri dati nonché, eventualmente, dell'inesattezza del calcolo della Commissione (sentenze 10 novembre 1993, Paesi Bassi/Commissione, citata, punto 17, e 18 marzo 1999, causa C-59/97, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1683, punto 55). In caso di contestazione, incombe alla Commissione l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli e, una volta provata, spetta allo Stato membro dimostrare, se del caso, l'errore commesso dalla Commissione circa le conseguenze finanziarie da trarne (sentenze 19 febbraio 1991, causa C-281/89, Italia/Commissione, Racc. pag. I-347, punto 19, 10 novembre 1993, Paesi Bassi/Commissione, citata, punto 18, e 18 marzo 1999, Italia/Commissione, citata, punto 55).
- 38 Tali sono le considerazioni alla luce delle quali occorre esaminare gli elementi di prova dedotti dal governo belga per contestare le constatazioni su cui la Commissione ha basato la decisione impugnata.

Sui presunti errori contenuti nella relazione di sintesi per il 1994

Quanto al settore della carne bovina

- 39 Per quanto riguarda il settore della carne bovina, il governo belga contesta innanzi tutto l'affermazione della Commissione secondo cui il deposito della ditta Sivafröst, a Termonde, in cui vengono immagazzinate le merci in regime di prefinanziamento-deposito, sarebbe aperto ogni mattina e richiuso ogni sera da un dipendente delle dogane e lasciato senza sorveglianza nell'intervallo. Il detto governo afferma che il deposito viene aperto da un dipendente delle dogane solo al momento dell'entrata e dell'uscita delle merci immagazzinate e viene richiuso da questo dipendente una volta che l'operazione, alla quale egli assiste, è completata.
- 40 Come risulta dalla lettera 22 maggio 1995 indirizzata dalle autorità belghe alla Commissione, lo scambio di corrispondenza tra le autorità belghe e la Commissione, che ha preceduto l'adozione da parte di quest'ultima, in un primo tempo, della decisione 97/333 e, successivamente, della decisione impugnata, non dimostra che il deposito Sivafröst viene aperto unicamente per le necessità dell'entrata e dell'uscita della merce immagazzinata per poi essere subito richiuso. Di conseguenza, il governo belga non è stato in grado di fornire la prova del carattere erroneo delle constatazioni della Commissione secondo cui il deposito viene aperto la mattina per poi essere richiuso soltanto la sera.
- 41 Ne deriva che l'argomento dedotto dal governo belga non è idoneo a confutare l'addebito mosso dalla Commissione.
- 42 In secondo luogo, il governo belga contesta l'affermazione della Commissione secondo cui vi era una mancanza di personale e di materiale di base presso l'ufficio doganale di Termonde. Innanzi tutto, pur ammettendo l'assenza in tale ufficio doganale di bilance sufficientemente precise per pesare le scatole da 20 kg,

il detto governo ritiene che ciò sia irrilevante, in quanto il 90% della carne esportata per il tramite di questo ufficio viene inizialmente immagazzinato in regime di prefinanziamento-deposito nei magazzini Sivafröst e Vandenavenne, nei quali esistono invece bilance appropriate per procedere ai controlli prescritti all'entrata e all'uscita dal magazzino. Inoltre, per quanto riguarda il fatto che l'ufficio doganale di Termonde non disponeva di un auto di servizio — circostanza, questa, che avrebbe limitato le possibilità di controllo senza preavviso — il detto governo afferma che il controllore che decide di procedere ad un controllo fisico accompagna il camion dell'ufficio doganale fino al deposito; il trasportatore non sarebbe quindi mai in grado di sapere se il controllore l'accompagnerà o meno per un controllo fisico. Infine, il governo belga afferma che l'ufficio doganale di Termonde disponeva di tre dipendenti incaricati dei controlli, che avevano il compito di adempiere le formalità amministrative, e di un controllore incaricato esclusivamente dell'effettuazione di controlli fisici, il che sarebbe stato sufficiente per controllare i magazzini Sivafröst e Vandenavenne.

- 43 A tale riguardo, occorre rilevare innanzi tutto che il governo belga non contesta il fatto che l'ufficio doganale di Termonde non possieda una bilancia appropriata per procedere ad un controllo del peso delle scatole da 20 kg. Ne consegue che i controlli fisici previsti dall'art. 3, nn. 1 e 2, del regolamento n. 386/90 non possono essere efficacemente effettuati. La pesatura del 90% della carne in una fase precedente non è idonea a colmare questa lacuna nel sistema di controllo, dato che in tal modo è possibile che un quantitativo di carne messo in regime di prefinanziamento-deposito non venga mai pesato dalla dogana.
- 44 Inoltre, è pacifico anche che, data l'assenza di un'auto di servizio, il controllore era in grado di effettuare un controllo fisico solo prendendo previamente contatto o con il responsabile del deposito o con l'impresa da controllare. Il governo belga non è riuscito quindi a dimostrare che in tali circostanze, per le merci collocate nel deposito, erano possibili i controlli fisici senza preavviso richiesti dall'art. 3 del regolamento n. 386/90.
- 45 Infine, per quanto riguarda l'affermazione del governo belga secondo cui, oltre al controllore, tre dipendenti erano incaricati del controllo nell'ufficio doganale di

Termonde, tale circostanza è stata fatta valere dalle autorità belghe nell'ambito del ricorso da esse proposto il 3 luglio 1997 nella causa C-242/97, ossia posteriormente al 28 febbraio 1997, data limite fissata dalla Commissione nella sua decisione 24 febbraio 1997, n. C(97)515 def., per la trasmissione da parte degli Stati membri di informazioni supplementari per la liquidazione dei conti dell'esercizio 1994. Il governo belga non fornisce alcun elemento atto a dimostrare che il ritardo è stato causato da circostanze eccezionali. Pertanto, tali elementi, dedotti tardivamente, non possono essere presi in considerazione (v. sentenze 8 gennaio 1992, causa C-197/90, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1, punto 9, 22 giugno 1993, causa C-54/91, Germania/Commissione, Racc. pag. I-3399, punti 13-15, 3 ottobre 1996, causa C-41/94, Germania/Commissione, Racc. pag. I-4733, punto 23, 29 gennaio 1998, causa C-61/95, Grecia/Commissione, Racc. pag. I-207, punto 45, 1° ottobre 1998, causa C-27/94, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-5581, punto 29, e 18 marzo 1999, Italia/Commissione, citata, punto 37).

46 Ne deriva che tale allegazione del ricorrente non può essere accolta.

47 In terzo luogo, per quanto riguarda le constatazioni della Commissione secondo cui le autorità doganali, all'atto dei loro controlli, si basavano unicamente su un elenco predisposto dallo stesso operatore interessato e indicante il numero di scatole ed il loro peso, in quanto la dichiarazione di esportazione o la dichiarazione di pagamento venivano effettuate solo successivamente, il governo belga afferma che questo modo di procedere è stato constatato dalla Commissione solo presso l'ufficio doganale di Beauraing, non comportava alcun rischio di pagamento indebito ed è stato immediatamente modificato dopo la denuncia del medesimo alle autorità belghe. A parere del detto governo, un controllore dell'ufficio doganale di Beauraing era sempre presente all'entrata della merce nel deposito e controllava sistematicamente il peso delle merci consegnate, il che consentiva di scoprire ogni eventuale discordanza tra l'elenco predisposto dall'operatore commerciale ed il peso al momento della pesatura. Pertanto, la procedura applicata a Beauraing non avrebbe pregiudicato l'efficacia dei controlli, anche se la dichiarazione di pagamento fosse stata effettuata solo successivamente, tanto più che questa procedura garantiva il controllo fisico di molto più del 5% della merce in questione. Inoltre, poiché la carne immagazzinata veniva sistematicamente assoggettata ad un controllo veterinario preliminare, i controlli doganali avrebbero offerto una certezza ulteriore; pertanto, la Commissione non sarebbe riuscita a dimostrare l'esistenza di un vero rischio di frode.

- 48 Occorre rilevare innanzi tutto che, come risulta dalla lettera 22 maggio 1995 indirizzata dalle autorità belghe alla Commissione, l'ufficio doganale di Beauraing non procedeva ad alcun controllo completo del peso mediante pesatura. Inoltre, come il governo belga ha ammesso, la verifica degli elenchi di peso predisposti dall'imprenditore poteva essere effettuata anche prima della consegna della dichiarazione di esportazione, mentre l'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2030/90 richiede che il controllo fisico sia effettuato dopo la presentazione di tale dichiarazione. Alla luce di queste considerazioni, non si può sostenere che le autorità belghe abbiano proceduto a controlli fisici conformi al diritto comunitario.
- 49 Alla luce di tale constatazione, è indifferente che i controlli effettuati dalle autorità belghe abbiano riguardato, come sostiene il governo belga, più del 5% delle merci in questione.
- 50 Per il resto, il governo belga non ha dimostrato che, in mancanza di un controllo fisico valido, non sussistesse la possibilità di sostituzione della merce fatta valere dalla Commissione.
- 51 In quarto luogo, il governo belga contesta le indicazioni della relazione di sintesi per il 1993, secondo cui era possibile, nei depositi facenti capo all'ufficio doganale di Termonde, staccare le etichette di diverse scatole contenenti quarti posteriori di manzo e successivamente rimetterle senza danneggiarle. Pur ammettendo che è stato possibile agli ispettori della Commissione staccare e ricollocare etichette senza danneggiarle, il governo belga ritiene che questa manipolazione sia avvenuta su un campione non rappresentativo e che, tenuto conto della sua difficoltà e del tempo che essa richiede, sia impossibile, in pratica, sostituire la carne immagazzinata in un deposito doganale con altra carne. Pertanto, la Commissione non avrebbe dimostrato che le sigillature praticate in Belgio comportavano un rischio considerevole di pagamenti indebiti.

- 52 Occorre osservare come sia pacifico che, all'epoca del controllo, era possibile aprire scatole di carne bovina a restituzione elevata senza danneggiare la sigillatura. Poiché le dichiarazioni del governo belga non rimettono affatto in discussione le constatazioni della Commissione a tale riguardo, occorre respingere l'argomento dedotto dal governo belga.
- 53 In quinto luogo, il governo belga afferma che la Commissione si è sbagliata sostenendo che una parte della carne controllata a Termonde fosse carne di mucca, mentre si trattava in realtà di carne di manzo, come confermato da analisi del DNA.
- 54 Come rilevato dalla Corte al punto 51 della citata sentenza Belgio/Commissione, la Commissione ha rinunciato a fare ulteriormente valere tale argomento contenuto nell'allegato II della propria relazione di sintesi per il 1993; la Commissione ha altresì dichiarato che la decisione 97/333 non si fondava su tale argomento. Orbene, la decisione impugnata si fonda sulla stessa motivazione della decisione 97/333.
- 55 Poiché il governo belga non ha sostenuto che l'argomento oggetto di rinuncia era all'origine di una determinata rettifica nella decisione impugnata, l'allegazione da esso fatta valere in ordine a tale punto, benché fondata in fatto, è inoperante.
- 56 In sesto luogo, il governo belga nega che il solo mezzo di identificazione delle diverse scatole immagazzinate nel deposito Sivafrrost fosse un foglio di carta fissato ad una paletta recante l'indicazione dei numeri delle dichiarazioni di pagamento e che fosse pertanto possibile sostituire le scatole immagazzinate sul posto in questo deposito. Esso afferma che le scatole immagazzinate sul posto erano provviste di etichette da cui risultava la natura, il peso e il numero della merce. Inoltre, il deposito Sivafrrost avrebbe utilizzato fin dal 1994 liste di magazzinaggio contenenti gli stessi dati delle etichette, il che avrebbe consentito di controllare se le scatole avessero lasciato il deposito.

- 57 Occorre constatare come il governo belga non abbia dimostrato che le constatazioni poste a fondamento della decisione impugnata fossero inesatte. In particolare, il detto governo non è riuscito a confutare la censura della Commissione relativa all'insufficiente identificazione delle palette nell'anno 1994. A tale proposito, risulta dal fascicolo che le liste di magazzinaggio sono state introdotte in tutto il Belgio non prima del 1995. Inoltre, il governo belga, pur affermando che le dette liste di magazzinaggio venivano utilizzate nel deposito Sivafröst sin dal 1994, non fornisce alcun dato preciso, essendo provato soltanto il fatto che, in occasione dei controlli effettuati nel novembre 1994, tali liste venivano tenute nel deposito di cui trattasi. Ad ogni modo, il governo belga non è riuscito a confutare il rilievo della Commissione secondo cui le liste in questione non consentivano un'affidabile identificazione delle merci.
- 58 Questo argomento del governo belga non può quindi essere accolto.
- 59 In settimo luogo, il governo belga afferma che i veterinari erano sempre presenti all'atto del disossamento, nonché all'atto della pesatura dopo il disossamento dei prodotti. Pertanto, la censura della Commissione secondo cui i veterinari non effettuavano in maniera sufficientemente approfondita i controlli di peso imposti dal regolamento n. 1964/82 non sarebbe fondata.
- 60 Tale argomento del governo belga va respinto. Per quanto riguarda il controllo del peso dei quarti posteriori di manzo disossati, la sola presenza di un veterinario nella sala di disossamento per verificare l'operazione di pesatura automatica non soddisfa le prescrizioni del regolamento n. 1964/82. Infatti, considerato che, ai sensi dell'art. 4 di questo regolamento, le autorità competenti sono tenute ad apporre il loro visto sull'«attestazione carne disossata», la quale, a norma dell'art. 5, n. 3, dello stesso regolamento, deve menzionare il quantitativo totale di carne proveniente dal disossamento, le dette autorità devono assicurarsi del peso dei quarti posteriori disossati, il che comporta che sono esse stesse a dover procedere alla pesatura della carne in questione, al fine di prevenire il rischio evidente di frode che risulterebbe da una pesatura effettuata da altri. Ne consegue che il governo belga non ha sufficientemente dimostrato l'erroneità delle conclusioni tratte dalla Commissione sulla base delle proprie constatazioni concernenti il rischio di frode.

61 In ottavo luogo, il governo belga critica l'affermazione della Commissione secondo cui i controlli fisici effettuati nella fase di prefinanziamento presso gli uffici doganali di Beauraing e di Termonde non soddisfacevano i requisiti prescritti dall'art. 6 del regolamento n. 2030/90. Il detto governo afferma che questi controlli, riguardanti il peso e la sigillatura delle scatole, sono approfonditi come quelli effettuati nella fase dell'esportazione e rispondono ai requisiti imposti dai regolamenti nn. 386/90 e 2030/90.

62 A questo proposito, si deve constatare che il governo belga non è riuscito a confutare le constatazioni della Commissione circa l'insufficienza del controllo effettuato durante il periodo di magazzinaggio. Da un lato, come risulta dal punto 43 della presente sentenza, presso l'ufficio doganale di Termonde il peso delle merci non era sufficientemente controllato né all'entrata né all'uscita di queste ultime dal deposito. Risulta inoltre, dal punto 52 della presente sentenza, che presso questo stesso ufficio doganale anche i controlli relativi alla sigillatura delle scatole erano insufficienti e, dai punti 57-60, che talune carenze rendevano ivi possibile una sostituzione della merce. Dall'altro lato, come risulta dai punti 48-50 della presente sentenza, i controlli effettuati presso l'ufficio doganale di Beauraing non escludevano un rischio di sostituzione, sicché i medesimi non possono essere considerati come controlli fisici ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 2030/90.

63 Alla luce di queste considerazioni, si deve ammettere che i controlli effettuati nell'ambito del regime comunitario di prefinanziamento dagli uffici doganali di Beauraing e di Termonde non presentavano l'intensità richiesta dall'art. 6 del regolamento n. 2030/90.

64 Pertanto, la contraria affermazione del governo belga deve essere respinta.

65 In nono luogo, il governo belga riconosce che, contrariamente a quanto prescritto dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1964/82, il peso dei quarti posteriori di

manzo prima del disossamento non veniva determinato dalle autorità nazionali mediante pesatura, bensì calcolato applicando un coefficiente di rendimento al peso dei quarti dopo il disossamento. Il detto governo contesta tuttavia le conclusioni tratte dalla Commissione dalle proprie constatazioni, affermando che questa prassi è stata seguita con una sola impresa, rientrando nella competenza dell'ufficio doganale di Beauraing, e che questo modo di determinazione del peso prima del disossamento non inciderebbe sull'importo delle restituzioni alla fine pagate, in quanto queste ultime sarebbero calcolate in funzione del peso netto della carne disossata, il quale veniva accertato mediante pesatura automatica. Il governo belga fa valere, infine, che l'attestazione del peso è facoltativa, il che dimostrerebbe che la Commissione non attribuisce importanza a questo dato.

- 66 A tale riguardo, occorre rilevare che è pacifico che il peso prima del disossamento della carne di cui trattasi non veniva accertato dalle autorità competenti, come richiede l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1964/82, bensì veniva soltanto stimato con l'ausilio di un coefficiente applicato al peso dopo il disossamento, menzionato nell'attestato previsto dal regolamento n. 1964/82. Per giunta, a nulla vale l'affermazione del governo belga secondo cui le restituzioni sono calcolate in funzione del peso netto della carne disossata, poiché, come constatato al punto 60 della presente sentenza, neppure tale peso è stato adeguatamente accertato.
- 67 Per quanto riguarda l'argomento del governo belga secondo cui l'indicazione del peso netto prima del disossamento è facoltativa, esso non tiene conto dell'obbligo previsto dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1964/82, il quale prevede che, all'atto dell'accettazione della dichiarazione, le autorità competenti accertino il peso netto dei quarti posteriori.
- 68 Alla luce di queste considerazioni, l'argomento del governo belga non può essere accolto.
- 69 In decimo luogo, il governo belga respinge l'affermazione della Commissione secondo cui il veterinario del mattatoio di Zele non ha saputo indicare agli agenti della Commissione né chi avesse determinato il peso netto dei quarti posteriori da

tagliare, che viene menzionato nell'attestazione prevista dal regolamento n. 32/82, né su quale base egli avrebbe eventualmente potuto verificare l'esattezza del peso da lui registrato. Il governo belga spiega questo inconveniente col fatto che la pesatura di questi quarti posteriori si effettua non nel mattatoio di Zele, bensì nella sala di macellazione dell'impresa Dierickx, operazione effettuata sotto il controllo del veterinario presente in quei luoghi.

- 70 A questo proposito, è sufficiente constatare che, anche supponendo dimostrato che il veterinario della sala di macellazione sia l'autorità competente ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1964/82, il governo belga riconosce che questo veterinario non procede egli stesso alla pesatura, ma si limita a convalidarne il risultato. Ora, questa prassi, che crea un rischio di frode, è incompatibile con le disposizioni dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1964/82, a norma del quale le autorità competenti «constatano» il peso netto dei prodotti prima del dissossamento e lo iscrivono nell'attestazione prevista dal regolamento n. 32/82.
- 71 Alla luce di tali considerazioni, gli argomenti del governo belga devono essere considerati infondati e vanno, di conseguenza, respinti.
- 72 In undicesimo luogo, il governo belga respinge la tesi della Commissione secondo cui, non stampigliando individualmente i pezzi di carne destinati all'esportazione, i servizi doganali non potevano stabilire se la carne presentata fosse stata controllata previamente dal funzionario del servizio veterinario. Il governo belga afferma che un veterinario è sempre presente nella sala di macellazione e sorveglia il taglio delle carcasse e l'imballaggio di ciascun pezzo di carne. Un'etichetta verrebbe incollata su ogni pezzo e conterrebbe le seguenti indicazioni: Belgio, numero del mattatoio e CEE. Tale etichetta consentirebbe ai servizi doganali di verificare se la carne presentata sia stata controllata dal veterinario competente.
- 73 Occorre ricordare che l'art. 8, primo comma, del regolamento n. 1964/82 prevede che i controlli effettuati dalle autorità nazionali competenti, dei quali gli Stati membri determinano le modalità, devono escludere qualsiasi possibilità di

sostituzione dei prodotti, in particolare mediante l'adozione di misure quali l'individuazione di ciascun pezzo.

- 74 Tuttavia, l'etichetta usata in Belgio non consentiva di raggiungere questo obiettivo, in quanto da essa non risultava né il peso netto, né la natura ed il numero dei pezzi di carne.
- 75 Alla luce di queste considerazioni, le affermazioni del governo belga non sono sufficienti a dimostrare che le censure mosse dalla Commissione sono ingiustificate a tale riguardo.

Quanto al settore dei cereali

- 76 Per quanto riguarda il settore dei cereali, il governo belga contesta innanzi tutto l'affermazione della Commissione secondo cui i controlli doganali effettuati erano insufficienti per l'identificazione dei prodotti posti in regime comunitario di prefinanziamento. Esso sostiene che l'efficacia del sistema belga di controllo del prefinanziamento delle restituzioni cerealicole si basa su un sistema di licenza compartimentato, un controllo continuo della quantità e della natura dei prodotti prefinanziati ed un controllo a posteriori approfondito dei documenti unito ad un controllo fisico sistematico al momento dell'esportazione. Il governo belga respinge quindi le critiche della Commissione circa il numero asseritamente insufficiente di controlli fisici effettuati prima dell'esportazione da parte degli uffici doganali di Alost e di Lovanio, in quanto, in considerazione del sistema di controllo in loco, tali controlli fisici sarebbero, a suo parere, di dubbia utilità. Inoltre, esso sostiene che, poiché la questione del numero di controlli fisici è stata sollevata per la prima volta nella relazione di sintesi per il 1993, la Commissione non è legittimata ad avvalersi di questo elemento per procedere a rettifiche finanziarie.

- 77 A questo proposito, occorre rilevare, da un lato, che dalla corrispondenza scambiata tra la Commissione e le autorità belghe, dimessa in atti, risulta che tali autorità sono state informate assai presto dalla Commissione in merito alle carenze addebitate ed hanno avuto la possibilità di prendere posizione a tale riguardo nell'ambito della procedura di conciliazione.
- 78 Dall'altro, occorre constatare come, tenuto conto dell'importanza che riveste, per l'applicazione corretta del regime comunitario di prefinanziamento, la reciproca informazione delle autorità doganali circa lo stato effettivo delle merci e la composizione dei prodotti, sia indispensabile che tali autorità procedano ad un numero sufficiente di controlli fisici delle merci in questione.
- 79 Nella fattispecie, è pacifico che i controlli fisici in corso di magazzinaggio erano effettuati solo in numero assai ridotto e che non vi era scambio di informazioni tra le varie autorità doganali in merito all'insieme delle merci immagazzinate ed alla loro quantità. In tali circostanze, i vari uffici doganali non potevano avere una visione d'insieme della merce dichiarata all'esportazione, il che impediva alle autorità competenti di essere informate in ogni momento circa lo stato effettivo delle merci e la composizione dei prodotti immagazzinati.
- 80 Pertanto, il governo belga non è riuscito a confutare le constatazioni della Commissione contenute al riguardo nella relazione di sintesi per il 1993, alla quale fa rinvio la relazione di sintesi per il 1994.
- 81 Il governo belga respinge, in secondo luogo, la tesi della Commissione secondo cui le autorità belghe, ammettendo l'applicazione del principio di equivalenza ai prodotti finiti, interpretano male questo principio. Il detto governo ritiene che l'art. 27, n. 3, del regolamento n. 3665/87 non precisi a quali prodotti si applichi

il principio di equivalenza, non essendo indicato chiaramente se i prodotti equivalenti debbano essere prodotti di base o prodotti trasformati.

- 82 Ai sensi dell'art. 27, n. 3, del regolamento n. 3665/87, i prodotti di base possono essere sostituiti da prodotti equivalenti, rientranti nella stessa sottovoce della nomenclatura combinata e presentanti la stessa qualità commerciale e le stesse caratteristiche tecniche che soddisfano i requisiti necessari per la concessione della restituzione all'esportazione.
- 83 Ne deriva che, contrariamente a quanto sostiene il governo belga, si deve ritenere che solo prodotti che nel processo di trasformazione si collocano nella stessa fase dei prodotti di base possiedano la stessa qualità commerciale e le stesse caratteristiche tecniche di questi ultimi.
- 84 Giustamente, quindi, la Commissione ha ritenuto che le autorità belghe avessero violato l'art. 27, n. 3, del regolamento n. 3665/87 autorizzando la sostituzione dei prodotti di base con prodotti trasformati.
- 85 Pertanto, l'argomento contrario del governo belga deve essere respinto.
- 86 Per quanto riguarda, in terzo luogo, il controllo della presenza delle merci al momento della presentazione di una dichiarazione di pagamento, il governo belga sostiene che il diritto comunitario non richiede la presenza fisica della merce prefinanziata al momento della presentazione di tale dichiarazione. A suo parere, ne deriva che il responsabile dell'ufficio doganale, contrariamente a quanto la Commissione ha sostenuto nella sua relazione di sintesi per il 1993, non è tenuto a verificare, all'atto della ricezione della dichiarazione di pagamento, se l'operatore che presenta la dichiarazione di pagamento disponga di un quantitativo sufficiente.

- 87 A tale riguardo, occorre osservare che dall'art. 26, n. 1, del regolamento n. 3665/87 risulta che i prodotti o le merci sono collocati sotto controllo doganale a decorrere dall'accettazione della dichiarazione di pagamento e fino a quando essi lasciano il territorio doganale della Comunità o raggiungono una destinazione prevista. Ne consegue che le autorità doganali devono essere informate permanentemente circa i quantitativi di merce depositata che sono posti in regime comunitario di prefinanziamento, al fine di escludere che possano essere dichiarate merci inesistenti.
- 88 Risulta così che un controllo doganale sui prodotti e sulle merci che devono essere fisicamente in deposito a decorrere dall'accettazione della dichiarazione di pagamento è indispensabile per mettere in evidenza un'eventuale frode fin dal momento della dichiarazione.
- 89 Pertanto, questo argomento del governo belga deve essere respinto.
- 90 Il governo belga contesta, in quarto luogo, l'asserito mancato rispetto dei termini per l'esportazione di merci prefinanziate, denunciato nella relazione di sintesi per il 1993, che consentirebbe all'esportatore che non ha ancora una destinazione finale per le sue merci di prolungare il periodo di prefinanziamento e di evitare di precisare una destinazione finale.
- 91 Come risulta dal punto 88 della citata sentenza Belgio/Commissione, la Commissione, pur ritenendo che il metodo utilizzato dalle autorità belghe non sia quello auspicabile, non l'ha tuttavia considerato una violazione del diritto comunitario e non ne ha tenuto conto nell'ambito delle rettifiche finanziarie applicate nella decisione 97/333. Lo stesso vale per la decisione impugnata, la quale si fonda sulla medesima motivazione della decisione 97/333.

- 92 Poiché il Regno del Belgio non è stato oggetto di una specifica rettifica finanziaria a tale titolo, l'obiezione sollevata dal governo belga in ordine a tale punto della relazione di sintesi per il 1993, alla quale fa rinvio la relazione di sintesi per il 1994, è inconferente nell'ambito del presente ricorso e non necessita di esame.
- 93 Da quanto precede risulta che la parte del primo motivo rivolta contro le constatazioni di fatto effettuate dalla Commissione deve essere respinta.

Sulla violazione dei principi di leale cooperazione e di diligenza

- 94 Per quanto riguarda l'addebito mosso alla Commissione di aver violato i principi di leale cooperazione e di diligenza nell'adozione della decisione impugnata, risulta dal fascicolo che tra la Commissione e le autorità belghe è stato scambiato un gran numero di informazioni prima dell'adozione, in un primo tempo, della decisione 97/333 e, successivamente, della decisione impugnata, e ciò anche in occasione della procedura di conciliazione.
- 95 Per quanto riguarda, in particolare, il fatto che la Commissione ha adottato il progetto di relazione di sintesi per il 1993 senza attendere la consegna della relazione dell'organo di conciliazione, occorre rilevare, da un lato, che il governo belga ha fatto valere tale circostanza non come motivo di annullamento della decisione impugnata, bensì come elemento a sostegno del motivo di annullamento, da esso dedotto, relativo alla violazione del principio di leale cooperazione nonché del principio di diligenza. Dall'altro, nonostante il frettoloso comportamento della Commissione all'atto dell'adozione del progetto di relazione di sintesi per il 1993, risulta dagli atti del fascicolo che essa ha in ogni caso preso conoscenza degli argomenti dedotti dalle autorità belghe e li ha esaminati, pur non ritenendoli convincenti.

- 96 Alla luce di tali circostanze, non sussiste violazione né del principio di leale cooperazione né del principio di diligenza.

Sulla violazione dell'obbligo di motivazione

- 97 Il governo belga addebita infine alla Commissione di non aver sufficientemente motivato la decisione impugnata.
- 98 A tale riguardo, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, nel particolare contesto dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti, la motivazione della decisione deve essere considerata sufficiente qualora lo Stato destinatario sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione di tale decisione e conoscesse i motivi per i quali la Commissione riteneva di non dover imputare al FEAOG l'importo controverso (v. sentenze 13 dicembre 1990, causa C-22/89, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-4799, punto 18, e 1° ottobre 1998, Paesi Bassi/Commissione, citata, punto 36).
- 99 Nella fattispecie, risulta dal fascicolo che il governo belga è stato associato al processo d'elaborazione della decisione impugnata. Infatti, i dubbi che la Commissione nutriva in ordine all'affidabilità del sistema belga di controllo nei settori della carne bovina e dei cereali sono stati ripetutamente portati per iscritto all'attenzione delle autorità belghe, vi è stato un dibattito ed è stato adito l'organo di conciliazione.
- 100 Inoltre, occorre rilevare che la Commissione ha indicato nella sua relazione di sintesi per il 1994, mediante rinvio alla relazione di sintesi per il 1993, i motivi che l'hanno indotta a rifiutare la liquidazione dell'importo controverso.

- 101 Di conseguenza, la motivazione della decisione impugnata deve essere considerata sufficiente.
- 102 Da quanto precede risulta che il primo motivo deve essere dichiarato infondato.

Sul secondo motivo

- 103 Col secondo motivo, il governo belga fa valere, in primo luogo, che la Commissione non è legittimata ad imporre rettifiche forfettarie se non dispone di prove concrete del fatto che un certo numero di importi è stato pagato irregolarmente. Ora, nella fattispecie, la Commissione non avrebbe fornito tali prove. In secondo luogo, la Commissione non sarebbe legittimata a sostenere che il sistema belga di controllo, complessivamente considerato, presenta imperfezioni che comportano un rischio rilevato di perdite per il FEAOG e giustificano una rettifica del 10%. In terzo luogo, essa non avrebbe nemmeno sufficientemente motivato la sua decisione relativa alle rettifiche così effettuate. Procedendo in tal modo, essa avrebbe violato il regolamento n. 729/70 e il 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), nonché l'obbligo di motivazione previsto dall'art. 190 del Trattato.
- 104 Il governo belga sostiene che il controllo effettuato dalla Commissione non era rappresentativo, poiché ha riguardato solo quattro uffici doganali, sui quindici che intervengono regolarmente in materia di prefinanziamento. Inoltre, le asserite carenze non sarebbero state riscontrate in tutti gli uffici doganali controllati, sicché la Commissione non sarebbe stata legittimata a ritenere che si trattasse di carenze che pregiudicavano sistematicamente il sistema belga di controllo.

- 105 Occorre innanzi tutto ricordare, come già constatato al punto 35 della presente sentenza, che il procedimento di liquidazione dei conti mira a verificare che i finanziamenti messi a disposizione degli Stati membri vengano utilizzati nel rispetto delle norme comunitarie vigenti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati.
- 106 L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, che costituisce, in tale settore, un'espressione degli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 5 del Trattato, definisce, conformemente alla giurisprudenza della Corte, i principi ai quali la Comunità e gli Stati membri devono informare l'attuazione delle decisioni comunitarie di intervento agricolo finanziate dal FEAOG, nonché la lotta contro le relative frodi e irregolarità in relazione a tali operazioni. La detta norma impone agli Stati membri l'obbligo generale di prendere le misure necessarie per assicurarsi dell'effettività e della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG (v. sentenze 2 giugno 1994, causa C-2/93, *Exportslachterijen van Oordegem*, Racc. pag. I-2283, punti 17 e 18, e 19 novembre 1998, causa C-235/97, *Francia/Commissione*, Racc. pag. I-7555, punto 45).
- 107 Inoltre, come già rilevato al punto 36 della presente sentenza, la Commissione, allorché rifiuta di porre a carico del FEAOG talune spese, in quanto siano state provocate da infrazioni alla disciplina comunitaria imputabili ad uno Stato membro, non è tenuta a dimostrare in maniera esauriente l'insufficienza dei controlli effettuati dagli Stati membri, bensì a presentare elementi di prova atti a suffragare i dubbi seri e ragionevoli che essa nutre a proposito dei controlli effettuati dalle autorità nazionali. Questo temperamento dell'onere della prova, di cui gode la Commissione, è dovuto al fatto che è lo Stato che dispone delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti del FEAOG, ed è quindi lo Stato che deve fornire la prova più circostanziata ed esauriente dell'effettività dei suoi controlli e, eventualmente, dell'inesattezza delle affermazioni della Commissione.
- 108 Per quanto riguarda, nella fattispecie, i fatti constatati dalla Commissione nell'ambito della sua relazione di sintesi per il 1993, alla quale fa rinvio la

relazione di sintesi per il 1994, la Commissione — come risulta dai punti 39-92 della presente sentenza — ha fornito la prova di diverse violazioni delle norme relative all'organizzazione comune dei mercati agricoli, mentre il governo belga, per parte sua, non ha potuto dimostrare che le constatazioni della Commissione fossero inesatte. Sussistono quindi seri dubbi circa l'attuazione di un sistema adeguato ed efficace di misure di sorveglianza e di controllo.

- 109 Infine, per quanto riguarda la questione se le carenze constatate fossero sufficienti a giustificare l'applicazione di una rettifica forfettaria del 10%, occorre rilevare che la Commissione ha effettuato sufficienti controlli presso uffici doganali ed imprese rappresentativi dell'insieme. Dal fascicolo risulta che, nel settore della carne bovina, da un lato, le imprese controllate avrebbero ottenuto, nel 1993, il 22,8% del prefinanziamento e, dall'altro, gli uffici doganali controllati effettuavano più del 25% dei prefinanziamenti. Dal fascicolo risulta altresì che, nel settore dei cereali, i controlli avrebbero riguardato il 32,3% delle spese. Il governo belga non contesta queste percentuali e neppure asserisce che esse sarebbero diminuite in maniera significativa nel corso dell'esercizio 1994. Alla luce di tali circostanze, occorre affermare che le indagini effettuate dalla Commissione sul sistema belga di controllo sono sufficientemente rappresentative perché i risultati delle medesime possano essere ritenuti validi con riferimento a tutto il sistema complessivamente considerato.
- 110 In subordine, il governo belga ritiene che una rettifica forfettaria potesse essere applicata solo alle voci che avevano costituito oggetto di un controllo effettivo.
- 111 Da un lato, per il settore dei cereali, il detto governo fa valere innanzi tutto che, poiché i controlli della Commissione hanno riguardato solo le voci di bilancio n. 1001 (malto) e n. 1003 (altri cereali), ingiustamente la Commissione ha applicato rettifiche forfettarie alle altre voci di bilancio non controllate dai suoi servizi e, in particolare, alla voce di bilancio n. 1000 (grano tenero). Il detto governo ritiene che il suo argomento al riguardo sia corroborato anche dal rapporto Belle, il quale consente rettifiche forfettarie solo qualora le carenze

constatate abbiano avuto un carattere sistematico e abbiano comportato un rischio di perdite per il FEAOG, ciò che non si sarebbe verificato nella fattispecie.

- 112 Inoltre, il governo belga ritiene anche che i controlli svolti dalla Commissione non fossero rappresentativi, non essendo stato preso in considerazione il settore del grano tenero, che rappresenta il 27% dell'insieme delle spese di prefinanziamento nel settore di cereali. Per giunta, secondo il ricorrente, si sarebbe potuto dimostrare, a richiesta della Commissione, che per il settore del grano tenero esisteva un sistema di controllo particolare.
- 113 Il governo belga fa valere infine che, poiché i controlli del FEAOG hanno riguardato esclusivamente il regime di prefinanziamento-trasformazione, la Commissione non era legittimata ad operare una rettifica delle spese sostenute nell'ambito del regime di prefinanziamento-deposito.
- 114 Occorre rilevare che le verifiche della Commissione hanno riguardato l'insieme dei controlli effettuati dagli uffici doganali sui pagamenti anticipati concessi nell'ambito del prefinanziamento e che la Commissione ha constatato carenze sia per il settore dei cereali sia per quello della carne bovina.
- 115 Alla luce di tali fatti, la Commissione era legittimata ad applicare una rettifica alla voce di bilancio n. 1000 (grano tenero) in quanto parte del settore dei cereali.
- 116 Per quanto riguarda l'argomento del governo belga relativo al rapporto Belle, occorre ricordare che, secondo tale rapporto, le rettifiche forfettarie possono

essere applicate solo al settore delle spese coinvolto nella regione o nella zona amministrativa in cui la carenza è stata constatata, a meno che non venga dimostrato che la stessa carenza si ritrova in altre regioni o su tutto il territorio dello Stato membro. Facendo riferimento unicamente a settori geografici ed amministrativi differenti, il rapporto Belle non vieta quindi l'applicazione di una rettifica forfettaria ad una voce di bilancio diversa da quella le cui spese sono state controllate dalla Commissione qualora le due voci rientrino nello stesso settore, come avviene, nella fattispecie, per le voci nn. 1000, 1001 e 1003. Non si può quindi affermare che la Commissione abbia violato la normativa comunitaria.

- 117 Quanto all'affermazione del governo belga secondo cui la Commissione avrebbe dovuto tener conto del sistema di controllo particolare istituito in Belgio per il grano tenero, si tratta di una allegazione fatta valere dalle autorità belghe soltanto nell'ambito della loro replica nella causa C-242/97, ossia dopo il 28 febbraio 1997, data limite fissata dalla Commissione nella sua decisione del 24 febbraio 1997, n. C(97)515 def., per la trasmissione da parte degli Stati membri di informazioni supplementari per la liquidazione dei conti dell'esercizio 1994. Per ragioni identiche a quelle illustrate al punto 45 della presente sentenza, tale argomento, dedotto tardivamente, non può essere preso in considerazione.
- 118 Allo stesso modo, anche l'argomento secondo cui la rettifica non poteva essere estesa al regime di prefinanziamento-deposito è tardivo, essendo stato proposto dopo il 28 febbraio 1997.
- 119 Dall'altro lato, quanto al settore della carne bovina, il governo belga ritiene che sia stata verificata soltanto la congruità del sistema di controllo relativo ai prodotti per i quali è prevista una restituzione più elevata. Esso fa valere che non si potrebbero estendere le conclusioni di una tale indagine ai regimi di controllo delle altre spese sostenute nel settore della carne bovina senza procedere ad un esame più approfondito o senza motivare più ampiamente tale decisione. Il detto governo sostiene, in particolare, che i controlli per le restituzioni all'esportazione di carne bovina di animali femmine avrebbero dovuto essere effettuati distintamente da quelli che intervengono nell'ambito di restituzioni particolari.

- 120 A questo proposito, come già constatato al punto 114 della presente sentenza, le verifiche della Commissione hanno riguardato l'insieme dei controlli effettuati dagli uffici doganali sui pagamenti anticipati concessi nell'ambito del prefinanziamento ed hanno consentito di constatare carenze, sia per il settore di cereali che per quello della carne bovina.
- 121 Le carenze constatate nel sistema belga di controllo erano tali da avere ripercussioni negative su tutte le procedure di controllo in questo settore, sicché la Commissione era legittimata ad applicare la rettifica forfettaria per tutto il settore della carne bovina.
- 122 Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il secondo motivo del governo belga deve essere respinto.

Sul terzo motivo

- 123 Col terzo motivo, il governo belga fa valere che, adottando le rettifiche forfettarie, la Commissione non ha applicato gli orientamenti che essa stessa ha definito nel rapporto Belle, senza tuttavia motivare sufficientemente tale comportamento, ovvero ha applicato i detti orientamenti in maniera erronea. Il detto governo rileva che la decisione impugnata applica alla ricorrente la rettifica più onerosa, pari al 10%, e fa presente che l'applicazione del coefficiente di rettifica più elevato richiede la prova di carenze concernenti gli elementi

fondamentali del sistema di controllo o l'esecuzione di controlli essenziali, nonché l'esistenza di un rischio elevato di perdite generalizzate.

- 124 Il governo belga contesta altresì alla Commissione di non aver applicato i coefficienti di valutazione da essa definiti nel rapporto Belle, come invece le incomberebbe allorché sussistono dubbi circa l'aliquota di rettifica da applicare. Il governo belga sostiene poi che l'applicazione della rettifica forfettaria del 10% a tutto il territorio belga è incompatibile con il fatto che i controlli operati in Belgio dalla Commissione sono stati effettuati unicamente, per il settore della carne bovina, in due dei quindici centri di verifica belgi e, per il settore dei cereali, in due di tali centri di verifica belgi sui trentanove esistenti.
- 125 Occorre ricordare, da un lato, che, per quanto riguarda l'importo della rettifica finanziaria, la Commissione può anche rifiutare la presa in carico da parte del FEAOG di tutte le spese sostenute, se constata che non ci sono meccanismi di controllo sufficienti.
- 126 Dall'altro, come già rilevato al punto 35 della presente sentenza, il FEAOG può prendere a suo carico solo gli interventi effettuati in conformità del diritto comunitario nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. Poiché, come sottolineato al punto 37 della presente sentenza, lo Stato interessato è nella migliore posizione per fornire gli elementi necessari alla liquidazione dei conti del FEAOG e per verificare questi elementi, spetta ad esso dimostrare nel modo più circostanziato ed esauriente l'esattezza dei suoi dati e, eventualmente, il carattere erroneo delle valutazioni della Commissione.
- 127 Nella fattispecie, il governo belga non ha potuto dimostrare che i criteri applicati dalla Commissione fossero arbitrari ed iniqui.

- 128 Da un lato, le carenze constatate dalla Commissione si riferivano ad elementi fondamentali del sistema belga di controllo e all'esecuzione di controlli che svolgono un ruolo essenziale per garantire la regolarità delle spese e, dall'altro, la Commissione ha potuto dimostrare, data l'ampiezza delle carenze constatate, l'esistenza di un rischio corrispondente di perdite elevate per il FEAOG.
- 129 Alla luce di tali circostanze, la Commissione ha giustamente ritenuto che sussistesse un rischio importante, tale da giustificare una rettifica forfettaria del 10%.
- 130 Occorre pertanto respingere il terzo motivo del governo belga.

Sul quarto motivo

- 131 Col quarto motivo, il governo belga fa valere che, applicando nel settore della carne bovina una rettifica del 10% al Regno del Belgio, ma del 5% soltanto alla Repubblica federale di Germania, alla Repubblica francese, alla Repubblica italiana ed al Regno dei Paesi Bassi, la Commissione ha violato il principio di uguaglianza e che, in ogni caso, la decisione impugnata non è motivata in maniera adeguata su tale punto. Il detto governo ritiene che negli altri Stati membri esistessero carenze analoghe a quelle addebitate al Regno del Belgio, ma che le sanzioni nei confronti di quest'ultimo Stato membro siano state più severe.
- 132 A questo proposito, occorre rilevare innanzi tutto che ogni caso deve in via di principio essere valutato separatamente, al fine di verificare se lo Stato membro di cui trattasi abbia rispettato o no, nella realizzazione delle operazioni finanziate dal FEAOG, le condizioni imposte dal diritto comunitario e, in caso negativo, l'ampiezza delle violazioni commesse.

- 133 Questo non significa che uno Stato membro non sia autorizzato a far valere la violazione del principio di parità di trattamento. Tuttavia, può farlo soltanto nella misura in cui le concrete fattispecie richiamate siano quanto meno comparabili alla luce di tutti gli elementi che le caratterizzano, tra i quali figurano, in particolare, il periodo nel corso del quale le spese sono state effettuate, i settori interessati e la natura delle irregolarità addebitate.
- 134 Occorre ricordare poi che, secondo una costante giurisprudenza, vi può essere discriminazione vietata solo nel caso in cui situazioni analoghe siano trattate in modo diverso, salvo che una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata (v., in particolare, sentenza 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu/Consiglio, Racc. pag. I-1853, punto 26).
- 135 Nella presente fattispecie, occorre constatare che l'elenco delle carenze che riguardano il Regno del Belgio è più lungo di quello che riguarda gli altri Stati membri controllati e che le carenze e manchevolezze del sistema belga di controllo raggiungevano un livello di gravità più elevato rispetto agli altri Stati membri interessati dalla decisione impugnata.
- 136 Ne consegue che le situazioni non erano comparabili e che non vi è stata quindi violazione del principio di parità di trattamento.
- 137 Infine, per quanto riguarda l'obbligo di motivazione, poiché le autorità belghe sono state informate degli addebiti mossi dalla Commissione ed è stata concessa loro la possibilità di prendere posizione al riguardo, si deve concludere che nessuna violazione di tale principio risulta provata nella fattispecie.

- 138 Da quanto sopra esposto consegue che il quarto motivo deve essere dichiarato interamente infondato.

Sul quinto motivo

- 139 Con il quinto motivo, il governo belga fa valere che i controlli effettuati dalla Commissione si sono limitati agli esercizi 1992 e 1993, circostanza che sarebbe espressamente confermata da alcune lettere della Commissione. Conseguentemente, il detto governo contesta l'applicazione, sulla base di tali controlli, di una rettifica forfettaria per l'esercizio 1994.
- 140 La Commissione replica affermando che i controlli riguardavano anche l'esercizio 1994. A suo avviso, il fatto che le lettere che comunicano i risultati dei detti controlli rechino nell'intestazione la menzione «esercizi di bilancio 1992/1993» non ha alcun rilievo. L'esercizio 1994 sarebbe stato preso in considerazione in altri documenti promananti dalla Commissione, quale la comunicazione ufficiale dei risultati dell'inchiesta al ricorrente.
- 141 È pacifico che i controlli effettuati dalla Commissione si sono svolti nei mesi di settembre e novembre 1994, ossia durante e immediatamente dopo l'esercizio 1994, il quale — come precisato dal secondo considerando della decisione impugnata — ha avuto inizio il 16 ottobre 1993 ed è terminato il 15 ottobre 1994. Pertanto, il governo belga non può sostenere che le verifiche effettuate non erano idonee a provare l'esistenza di irregolarità commesse nel corso dell'esercizio 1994.
- 142 Inoltre, il fatto che la Commissione non abbia specificamente menzionato l'esercizio 1994 nell'intestazione delle comunicazioni relative ai controlli, per quanto increscioso, non può impedire alla Commissione stessa di operare le

rettifiche giustificate da irregolarità riscontrate in relazione a tale esercizio. Infatti, da un lato, la Commissione ha fatto chiaramente riferimento all'esercizio 1994, in particolare nella sua comunicazione formale dei risultati delle verifiche relative alla liquidazione dei conti FEAOG-Garanzia per gli esercizi 1992, 1993 e 1994, in data 7 novembre 1995. Dall'altro, 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 versato, in particolare quelli che le autorità nazionali abbiano a torto ritenuto di poter pagare nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati (v. sentenze 1° ottobre 1998, causa C-233/96, Danimarca/Commissione, Racc. pag. I-5759, punto 52, e 1° ottobre 1998, causa C-242/96, Italia/Commissione, Racc. pag. I-5863, punto 122). Pertanto, come correttamente osservato dalla Commissione nel suo controricorso, sarebbe contrario a tali disposizioni non apportare rettifiche ad un esercizio di bilancio per il quale siano state constatate irregolarità per il semplice fatto che tale esercizio non è stato espressamente menzionato nell'intestazione delle lettere che comunicano i risultati dei controlli.

- 143 Da quanto sopra consegue che tale ultimo motivo deve essere dichiarato infondato.
- 144 Sulla scorta di tutte le considerazioni che precedono, il ricorso del Regno del Belgio deve essere respinto.

Sulle spese

- 145 Ai sensi 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 ne ha fatto domanda, il Regno del Belgio, rimasto soccombente, va condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) Il Regno del Belgio è condannato alle spese.

Gulmann

Puissochet

Schintgen

Macken

Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 settembre 2001.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass

C. Gulmann