CONCLUSIONI RIUNITE DELL'AVVOCATO GENERALE CHRISTINE STIX-HACKL

presentate il 26 giugno 2003 [1]

Indice

I — Introduzione I-12781

II — Ambito normativo I-12782

III — Le decisioni impugnate I-12786

A — Decisione 2000/362/CE I-12786

B — Decisione 2001/739/CE I-12788

C — Antefatti delle due decisioni I-12789

IV — Sui poteri di verifica della Commissione I-12791

A — Argomenti delle parti I-12791

B — Analisi giuridica I-12792

V — Sulle singole censure mosse dalla Commissione e sulle loro conseguenze giuridiche I-12796

A — Osservazioni preliminari I-12797

B — Censure di ordine tecnico mosse dalla Commissione (causa C-293/00) I-12799

1) Osservazioni introduttive I-12799

2) Constatazione e valutazione dei fatti da parte della Commissione I-12799

a) Sostanziali argomenti delle parti I-12800

— Sull'assenza di un piano di emergenza I-12800

— Sul presunto ritardo della conferma ufficiale dell'epidemia di PSC . I-12800

— Sugli spostamenti di animali nella zona di protezione I-12801

— Sulla politica relativa agli abbattimenti I-12802

— Sulla mancata creazione di una zona di protezione I-12804

1 — Lingua originale: il tedesco.

b) Analisi I-12804

— Sull'assenza di un piano di emergenza I-12804

— Sul presunto ritardo della conferma ufficiale della presenza della PSC I-12805

— Sugli spostamenti di animali nella zona di protezione I-12806

— Sulla politica relativa agli abbattimenti I-12808

— Conclusione a titolo provvisorio I-12811

C — Sulle censure di ordine finanziario-amministrativo (cause C-293/00 e C-501/01) I-12811

1) Interpretazione della nozione di «indennizzo adeguato» I-12811

a) Sostanziali argomenti delle parti I-12811

b) Analisi giuridica I-12812

2) Constatazione e valutazione dei fatti da parte della Commissione I-12813

a) Nella causa C-293/00 ..... I-12813

i) Sostanziali argomenti delle parti I-12813

ii) Analisi giuridica I-12815

— Osservazioni generali I-12815

— Stima eccessiva del valore degli animali in determinati casi I-12815

— Inammissibili spostamenti di animali tra singole categorie I-12816

— Sovrastima del peso degli alimenti I-12817

— Concessione di un doppio indennizzo I-12818

— Creazione di un regime di doppio indennizzo I-12818

— Sintesi e conclusione I-12818

b) Nella causa C-501/01 ..... I-12819

i) Sostanziali argomenti delle parti I-12819

ii) Analisi giuridica I-12819

3) Proporzionalità e motivazione della conseguenza giuridica I-12821

a) Sostanziali argomenti delle parti I-12821

i) Sulla proporzionalità I-12821

ii) Sull'obbligo di motivazione I-12823

b) Analisi giuridica I-12823
i) Nella causa C-293/00 ..... I-12824
— Sulla proporzionalità I-12824
— Sulla motivazione I-12825
ii) Nella causa C-501/01 ..... I-12826
VI — Sulle spese I-12828
VII — Conclusione I-12829

I — Introduzione

1. Nel 1997 e nel 1998 nei Paesi Bassi si è verificata un'epidemia di peste suina classica (in prosieguo: la «PSC»). Per l'eradicazione di questa epidemia il governo dei Paesi Bassi ha adottato misure veterinarie ed ha inoltre applicato misure eccezionali per il sostegno del mercato.

2. Il diritto comunitario prevede la possibilità di una partecipazione finanziaria della Comunità a talune spese sostenute dagli Stati membri nel settore veterinario, in particolare allorché le spese siano state effettuate per l'eradicazione di una malattia come la PSC.

3. Il governo dei Paesi Bassi ha chiesto un contributo della Comunità alle spese effettuate per l'eradicazione della PSC sia per il 1997 che per il 1998. La Commissione ritiene che talune spese non possano essere rimborsate; in relazione alle spese rimborsabili nel settore veterinario, essa ha adottato due decisioni [2] (in prosieguo: le «decisioni impugnate»), con cui ha stabilito l'importo complessivo del contributo comunitario alle spese sostenute dai Paesi Bassi nei rispettivi anni. A questo proposito essa ha valutato sia la strategia seguita dalle autorità nazionali per l'eradicazione della malattia sia gli indennizzi versati agli allevatori ed è pervenuta alla conclusione che a tale riguardo si erano sostenuti oneri aggiuntivi che non avrebbero dovuto essere posti a carico del bilancio della Comunità. Di conseguenza la Commissione ha deciso di ridurre del 25 % la partecipazione della Comunità alle spese notificate dai Paesi Bassi.

4. Il Regno dei Paesi Bassi ha chiesto alla Corte di annullare le due decisioni nella

2 — Decisione della Commissione 25 maggio 2000, 2000/362/CE, relativa all'importo complessivo della partecipazione finanziaria della Comunità all'eradicazione della peste suina classica nei Paesi Bassi nel 1997 [notificata con il numero C(2000) 1385] (GU L 129, pag. 33), e decisione della Commissione 17 ottobre 2001, 2001/739/CE, relativa all'importo complessivo della partecipazione finanziaria della Comunità all'eradicazione della peste suina classica nei Paesi Bassi nel 1998 [notificata con il numero C(2001) 3110] (GU L 277, pag. 28).

misura in cui la Commissione ha disposto per ciascun anno una riduzione forfettaria del 25 % delle spese in questione. Il governo dei Paesi Bassi ritiene che una siffatta riduzione sia priva di ogni fondamento giuridico. Inoltre la Commissione avrebbe preso le mosse da fatti non pertinenti, valutandoli per di più in maniera errata. Le decisioni impugnate violerebbero altresì il principio di proporzionalità e del legittimo affidamento. Infine esse non sarebbero sufficientemente motivate.

II — Ambito normativo

5. Le decisioni impugnate si fondano sugli artt. 3, n. 3, e 5 della decisione del Consiglio 26 giugno 1990, 90/424/CEE, relativa a talune spese nel settore veterinario [3], da ultimo modificata dalla decisione del Consiglio 94/370/CE [4] (in prosieguo: la «decisione 90/424»).

6. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della decisione 90/424, le disposizioni di detto articolo sono applicabili qualora sul territorio di uno Stato membro si manifestino epizoozie quali la peste suina classica.

7. L'art. 3, n. 2, prevede quanto segue:

«Lo Stato membro interessato deve beneficiare del contributo finanziario della Comunità per l'eradicazione della malattia, a condizione che le misure immediatamente applicate comprendano almeno la messa sotto sequestro dell'azienda dal momento in cui si sospetta la presenza della malattia, e dal momento della conferma ufficiale della presenza della malattia:

— l'abbattimento degli animali delle specie sensibili, colpiti o contaminati o sospetti di essere colpiti o contaminati e la distruzione (...);

— la distruzione degli alimenti contaminati o dei materiali contaminati, nella misura in cui non possano essere disinfettati conformemente al terzo trattino;

— la pulizia e la disinfezione dell'azienda e del materiale presente nell'azienda;

— la creazione di zone di protezione;

3 — GU L 224, pag. 19.

4 — Decisione 21 giugno 1994 che modifica la decisione 90/424/CEE relativa a talune spese nel settore veterinario (GU L 168, pag. 31).

— l'applicazione di disposizioni atte ad evitare il rischio di propagazione delle infezioni;

— la fissazione di un termine da osservare prima del ripopolamento dell'azienda dopo l'abbattimento;

— l'indennizzo rapido ed adeguato degli allevatori».

Ai sensi dell'art. 3, n. 3, della decisione 90/424, «[l]o Stato membro interessato informa immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri circa le misure applicate conformemente alla legislazione comunitaria in materia di notifica e di eradicazione, nonché i risultati conseguiti. Non appena possibile, il comitato veterinario permanente istituito dalla decisione 68/361/CEE, in appresso denominato "comitato", esamina la situazione. Il contributo finanziario specifico della Comunità viene determinato secondo la procedura prevista all'articolo 41, fatte salve le misure previste nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato interessate».

8. L'entità del contributo finanziario della Comunità emerge dall'art. 3, n. 5, della decisione 90/424, secondo cui «[f]atte salve le misure di sostegno dei mercati che devono essere prese nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato, il contributo finanziario della Comunità, ripartito, se del caso, in più quote, deve ammontare:

— al 50 % delle spese sostenute dallo Stato membro per il risarcimento dei proprietari per l'abbattimento e la distruzione degli animali ed eventualmente dei loro prodotti, la pulizia, la disinfezione, la disinsettizzazione dell'azienda e del materiale e la distruzione degli alimenti e dei materiali contaminati di cui al paragrafo 2, secondo trattino;

— nel caso in cui la vaccinazione sia stata decisa conformemente al paragrafo 4, al 100 % delle forniture di vaccino ed al 50 % delle spese sostenute per l'esecuzione della vaccinazione stessa».

9. Di conseguenza la decisione 90/424 consente una partecipazione della Comunità alle spese sostenute dagli Stati membri per l'eradicazione di talune epizoozie. Tale partecipazione si fonda sull'idea che in definitiva l'immediata adozione di provvedimenti da parte di uno Stato membro dopo l'insorgere di una siffatta malattia sul suo territorio sia nell'interesse di tutti gli Stati membri.

10. Le misure destinate alla lotta contro le epizoozie possono in linea di principio rientrare sia nella politica agricola comune sia nella politica connessa con la tutela della salute. Infatti esse contribuiscono a garantire l'equilibrio sui mercati agricoli interessati, ma possono anche tener conto di criteri di politica sanitaria, se l'epidemia costituisce un rischio per la salute dell'uomo [5].

11. La produzione di carne suina rientra in un regime di mercato che, nel caso di un'epidemia, può essere integrato da misure eccezionali di sostegno del mercato. Inoltre nel settore veterinario sono previste misure preventive e curative. La lotta contro la peste suina classica costituisce in particolare l'oggetto della direttiva del Consiglio 80/217/CEE [6] (in prosieguo: la «direttiva 80/217»), ora sostituita dalla direttiva 2001/89/CE [7].

12. L'art. 9 della direttiva 80/217, come modificata dalla direttiva del Consiglio 91/685/CEE, dispone, per estratto, quanto segue:

«1. Non appena la diagnosi della peste suina classica nei suini di un'azienda è ufficialmente confermata, l'autorità competente istituisce, intorno alla zona colpita dal focolaio, una zona di protezione con un raggio di almeno 3 km, inserita in una zona di sorveglianza con un raggio di almeno 10 km.

(...)

4. Nella zona di protezione sono applicate le misure seguenti:

a) si deve provvedere quanto prima al censimento di tutte le aziende (...);

b) sono vietati la circolazione e il trasporto di suini sulle strade pubbliche o private (...);

c) è vietata l'uscita di autocarri e di altri veicoli e attrezzature impiegati per il trasporto di suini o di altro bestiame o di materiale che potrebbe essere conta-

5 — Ciò spiega perché il Trattato di Amsterdam istituisce uno specifico fondamento di competenze all'art. 152, n. 4, CE, «in deroga all'articolo 37», riguardo a «misure nei settori veterinario e fitosanitario».

6 — Direttiva 22 gennaio 1980, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro la peste suina classica (GU L 47, pag. 11). Questa direttiva è stata modificata dalla direttiva del Consiglio 80/1274/CEE (GU L 375, pag. 75), dalla direttiva del Consiglio 81/476/CEE (GU L 186, pag. 20), dalla direttiva del Consiglio 84/645/CEE (GU L 339, pag. 33), dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 3768/85 (GU L 362, pag. 8), dalla direttiva del Consiglio 85/586/CEE (GU L 372, pag. 44), dalla direttiva del Consiglio 87/486/CEE (GU L 280, pag. 21), dalla direttiva del Consiglio 91/685/CEE (GU L 377, pag. 1) e dalla decisione del Consiglio 93/384/CEE (GU L 166, pag. 34).

7 — Direttiva del Consiglio 23 ottobre 2001 relativa a misure comunitarie di lotta contro la peste suina classica (GU L 316, pag. 5).

minato (ad esempio alimenti, concime, deiezioni liquide, ecc.) e utilizzati nella zona di protezione (...);

d) è vietata, salvo autorizzazione dell'autorità competente, l'entrata e l'uscita dall'azienda di animali di qualsiasi altra specie;

e) tutti i suini morti o malati dell'azienda devono essere dichiarati all'autorità competente che effettua tutti gli esami necessari per accertare la presenza di peste suina classica;

f) i suini non possono uscire dall'azienda in cui si trovano durante i 21 giorni successivi al completamento delle misure di pulizia e di disinfezione preliminari dell'azienda infetta di cui all'articolo 10; al termine dei 21 giorni i suini possono uscire dall'azienda suddetta (...).

8) In deroga al paragrafo 4, lettera f) (...), l'autorità competente può autorizzare l'uscita dei suini dall'azienda qualora essi vengano trasportati in una sardigna per l'estrazione dei grassi o altrove per essere abbattuti e quindi inceneriti o sotterrati.

(...)

Devono essere prese tutte le precauzioni necessarie per evitare il rischio di propagazione di virus durante il trasporto, come ad esempio la pulizia e la disinfezione dell'autocarro dopo il trasporto.

9) Se i divieti di cui al paragrafo 4, lettera f), e al paragrafo 6, lettera f) sono mantenuti oltre il limite di 30 giorni a motivo dell'insorgere di nuovi casi di malattia e creano problemi connessi alla custodia degli animali, l'autorità competente può autorizzare, dietro richiesta motivata presentata dal proprietario, il trasporto di suini da un'azienda ubicata nella zona di protezione o nella zona di sorveglianza (...)

(...)

Devono essere prese tutte le precauzioni necessarie per evitare una propagazione del virus durante il trasporto, come ad esempio la pulizia e la disinfezione dell'autocarro dopo il trasporto».

13. Ai sensi dell'art. 14 ter della direttiva 80/217, ciascuno Stato membro redige, in conformità di determinati criteri, un piano di emergenza nel quale vengono specificate le misure nazionali da applicare in caso di comparsa di peste suina classica. I piani dovevano essere presentati alla Commissione entro il 1° gennaio 1993 per essere esaminati e — se del caso modificati — approvati.

14. Occorre inoltre citare come normativa orizzontale la direttiva del Consiglio 92/119/CEE [8].

III — Le decisioni impugnate

A — *Decisione 2000/362/CE*

15. La causa C-293/00 verte sulla decisione della Commissione 25 maggio 2000, 2000/362/CE, relativa all'importo complessivo della partecipazione finanziaria della Comunità all'eradicazione della peste suina classica nei Paesi Bassi nel 1997 (in prosieguo: la «prima decisione impugnata») [9].

16. Tale decisione stabilisce quanto segue:

«*Articolo 1*

L'importo complessivo della partecipazione finanziaria della Comunità all'eradicazione della peste suina classica nei Paesi Bassi nel 1997 ammonta a 109 937 795 EUR.

Articolo 2

Il saldo della partecipazione finanziaria della Comunità, pari a 35 507 928 EUR, sarà versato in funzione della disponibilità degli stanziamenti.

Articolo 3

Il Regno dei Paesi Bassi è destinatario della presente decisione».

17. I 'considerando' così recitano:

«1) Nel 1997 si sono manifestati focolai di peste suina classica nei Paesi Bassi. L'insorgenza di questa malattia costituisce un grave pericolo per il patrimonio suino della Comunità e, per favorire l'eradicazione quanto più rapida possibile della malattia, la Comunità ha la possibilità di partecipare finanziariamente alle spese sostenute dallo Stato membro.

8 — Direttiva 17 dicembre 1992 che introduce misure generali di lotta contro alcune malattie degli animali nonché misure specifiche per la malattia vescicolare dei suini (GU L 62, pag. 69).

9 — Notificata con il numero C(2000) 1385 (GU L 129, pag. 33).

2) Il 22 giugno 1998 i Paesi Bassi hanno presentato domanda di rimborso per la totalità delle spese sostenute in relazione ai focolai insorti sul loro territorio nel 1997. Tale domanda è stata sostituita da una nuova domanda inoltrata il 2 giugno 1999.

3) La Commissione ha adottato le decisioni 98/25/CE e 1999/18/CE concernenti la partecipazione finanziaria della Comunità all'eradicazione della peste suina classica nei Paesi Bassi. Tali decisioni hanno autorizzato il versamento delle prime due quote per un totale di 74 429 868 EUR.

4) Ora occorre fissare l'importo globale della partecipazione finanziaria della Comunità.

5) La Commissione ha verificato se sono state rispettate tutte le norme comunitarie in materia veterinaria e se tutte le condizioni per la concessione del contributo finanziario della Comunità sono state soddisfatte.

6) Le risultanze di dette verifiche non permettono di considerare ammissibile la totalità delle spese dichiarate. Tali accertamenti sono del resto confermati da un rapporto della Corte dei conti.

7) Le osservazioni iniziali della Commissione sono state notificate ufficialmente alle autorità dei Paesi Bassi in data 13 gennaio 1998.

8) Il 5 maggio 1999 e il 29 ottobre 1999 la Commissione ha ufficialmente notificato alle suddette autorità osservazioni complementari e il metodo di calcolo delle spese imputabili.

9) Il comitato veterinario permanente non ha espresso alcun parere. La Commissione, in conformità all'articolo 41 della decisione 90/424/CEE, ha pertanto proposto in data 17 febbraio 2000 le presenti misure al Consiglio, il quale avrebbe dovuto deliberare in proposito entro 3 mesi.

10) Il Consiglio non ha deliberato entro il termine previsto. Queste misure devono essere adottate dalla Commissione».

18. Il Regno dei Paesi Bassi chiede che la Corte voglia annullare la decisione nella misura in cui prevede una riduzione del 25 % della partecipazione finanziaria della Comunità all'eradicazione della peste suina classica nei Paesi Bassi per il 1997.

B — *Decisione 2001/739/CE*

19. La causa C-501/01 verte sulla decisione della Commissione 17 ottobre 2001, 2001/739/CE, relativa all'importo complessivo della partecipazione finanziaria della Comunità all'eradicazione della peste suina classica nei Paesi Bassi nel 1998 (in prosieguo: la «seconda decisione impugnata») [10].

20. Tale decisione stabilisce quanto segue:

«*Articolo 1*

L'importo complessivo della partecipazione finanziaria della Comunità all'eradicazione della peste suina classica nei Paesi Bassi nel 1998 ammonta a 6 277 156 EUR.

Articolo 2

L'importo indicato all'articolo 1 sarà versato dopo l'adozione della presente decisione.

Articolo 3

Il Regno dei Paesi Bassi è destinatario della presente decisione».

10 — Notificata con il numero C(2001) 3110 (GU L 227, pag. 28).

21. I 'considerando' così recitano:

«1) Nel 1997 e nel 1998 si sono manifestati focolai di peste suina classica nei Paesi Bassi. L'insorgenza di questa malattia costituisce un grave pericolo per il patrimonio suino della Comunità. Per favorire l'eradicazione quanto più rapida possibile della malattia, la Comunità ha la possibilità di partecipare finanziariamente alle spese sostenute dallo Stato membro.

2) Riguardo ai focolai di peste suina classica insorti nel 1997, la Commissione ha adottato la decisione 2000/362/CE relativa all'importo complessivo della partecipazione finanziaria della Comunità all'eradicazione della peste suina classica nei Paesi Bassi nel 1997, che prevedeva il pagamento di una somma complessiva di 109 937 795 EUR.

3) Il 10 settembre 1999 i Paesi Bassi hanno presentato una domanda di rimborso per la totalità delle spese sostenute in relazione ai focolai insorti sul loro territorio nel 1998. Su richiesta della Commissione, i Paesi Bassi hanno fornito ulteriori informazioni in merito il 6 dicembre 1999, il 7 febbraio 2000 e il 21 aprile 2000.

4) La Commissione ha verificato se sono state rispettate tutte le norme giuridiche comunitarie in materia veterinaria e se tutte le condizioni per la concessione del contributo finanziario della Comunità sono state soddisfatte.

5) Le risultanze di dette verifiche non permettono di considerare ammissibile la totalità delle spese dichiarate. Tale posizione è del resto conforme alla relazione speciale sulla peste suina classica redatta dalla Corte dei conti e alla decisione 2000/362/CE.

6) Le osservazioni della Commissione sulla domanda presentata dai Paesi Bassi sono state notificate ufficialmente alle autorità dello Stato membro in data 11 dicembre 2000.

7) Occorre fissare ora l'importo globale della partecipazione finanziaria della Comunità alle spese sostenute dai Paesi Bassi nel 1998 per combattere la peste suina classica.

8) A norma dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio, le misure veterinarie e fitosanitarie eseguite secondo le norme comunitarie sono finanziate dalla sezione garanzia del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia. Ai fini del controllo finanziario, si applicano gli articoli 8 e 9 del regolamento (CE) n. 1258/1999.

9) Il comitato veterinario permanente non ha emesso un parere favorevole. La Commissione pertanto, a norma dell'articolo 41 della decisione 90/424/CEE, ha sottoposto le misure suddette al Consiglio il 19 giugno 2001 affinché deliberasse entro il termine di tre mesi.

10) Non avendo il Consiglio deliberato entro il termine stabilito, tali misure devono essere adottate dalla Commissione».

22. Il Regno dei Paesi Bassi chiede che la Corte voglia annullare la decisione in quanto prevede che la partecipazione finanziaria della Comunità all'eradicazione della peste suina classica nei Paesi Bassi per il 1998 sia ridotta nella misura del 25 % dell'indennizzo concesso agli allevatori.

C — *Antefatti delle due decisioni*

23. È pacifico che nel 1998 le autorità olandesi hanno presentato alla Commissione una domanda relativa ad un contributo finanziario della Comunità a misure veterinarie adottate nel 1997 per un importo superiore a 884 milioni di NLG. La somma si riferisce a misure destinate alla lotta contro l'epidemia di PSC insorta nel 1997 e adottate nello stesso anno.

24. Ai sensi della decisione 90/424, gli Stati membri possono in linea di principio fare affidamento su un cofinanziamento del 50 % delle spese da essi sostenute, ivi descritte in maniera dettagliata. Tuttavia nel caso di specie la Commissione ha ridotto del 25 % il contributo finanziario della Comunità.

25. È parimenti pacifico che la domanda presentata dalle autorità olandesi allo stesso proposito per il 1998 riguardava un importo di circa 63 milioni di NLG. Di tale somma circa 22,5 milioni di NLG riguardavano l'indennizzo degli allevatori. La Commissione ha ridotto del 25 % anche il contributo finanziario della Comunità a queste ultime spese.

26. L'esatta motivazione della riduzione forfettaria del contributo finanziario della Comunità alle spese sostenute dai Paesi Bassi nel 1997 può essere desunta dalla corrispondenza allegata al ricorso [11]. Da un lato, la Commissione critica l'attuazione delle misure destinate all'eradicazione dell'epizoozia — censure cosiddette di ordine tecnico — mentre, dall'altro, indipendente da ciò, essa ritiene nel complesso eccessivi gli indennizzi concessi agli allevatori — censure cosiddette di ordine finanziario-amministrativo.

27. Stando alle censure di natura tecnica, in sostanza i Paesi Bassi non avrebbero soddisfatto le condizioni per la concessione di un cofinanziamento comunitario, in particolare a motivo dell'inosservanza dei requisiti posti dalla direttiva 80/217. A questo riguardo la Commissione fa valere l'assenza di un piano di emergenza, la tardiva constatazione dell'insorgenza della malattia, l'eccessivo numero di spostamenti di animali nella zona di protezione nonché insufficienti garanzie d'igiene, la sospensione dell'evacuazione preventiva e la mancata istituzione di zone di protezione.

28. Le censure di ordine finanziario-amministrativo si riferiscono all'indennizzo degli allevatori, che la Commissione ritiene eccessivo e pertanto inadeguato. L'indagine relativa al valore degli animali non sarebbe avvenuta in maniera soddisfacente; nel corso dell'indagine vi sarebbero stati cambi di categoria degli animali; il peso degli alimenti sarebbe stato parimenti sovrastimato; per taluni animali sarebbero stati versati più volte indennizzi.

29. La motivazione della riduzione della partecipazione comunitaria alle spese sostenute nel 1998 va parimenti desunta dalla corrispondenza allegata al relativo ricorso [12]. In questo caso le censure mosse dalla Commissione sono solo di ordine finanziario-amministrativo: le autorità olandesi non avrebbero garantito che gli indennizzi concessi per le scrofe corrispondessero al

11 — V., in particolare, lettera 29 ottobre 1999 della Commissione al governo olandese, allegato 7 al ricorso.

12 — V. in particolare lettera 11 dicembre 2000 della Commissione al governo olandese, allegato 3 al ricorso.

numero effettivo di scrofe presenti nella relativa azienda. Inoltre detti indennizzi si sarebbero discostati sensibilmente dai parametri di riferimento esistenti. Per quanto riguarda le aziende di suini da ingrasso, il peso degli animali sarebbe stato sovrastimato del 12,2 %; per quanto attiene alle aziende evacuate, la Commissione ha identificato una divergenza del 17 % in più tra il peso degli alimenti stimato e quello accertato nei centri di eliminazione. L'importo complessivo degli indennizzi versati agli allevatori sarebbe stato incrementato del 15,5 % a motivo di un «sistema di indicizzazione».

30. Contro le due decisioni impugnate il governo dei Paesi Bassi fa valere rispettivamente cinque motivi di ricorso. Con il primo motivo di ricorso esso addebita alla Commissione, in entrambi i casi, un'errata valutazione dei fatti. Gli altri motivi di ricorso si riferiscono a presunti vizi di diritto. A tale riguardo il governo dei Paesi Bassi contesta sia la decisione di principio della Commissione di applicare una riduzione forfettaria alla partecipazione comunitaria, sia il calcolo e la motivazione di detta riduzione forfettaria.

31. È d'uopo quindi anzitutto approfondire la questione se la Commissione possa verificare il rispetto delle condizioni per la concessione di un contributo comunitario ai sensi dell'art. 3, n. 2, della decisione 90/424 e quali conseguenze giuridiche possano derivare dall'inosservanza di dette condizioni da parte di uno Stato membro.

IV — Sui poteri di verifica della Commissione

32. La questione relativa al fondamento giuridico delle riduzioni forfettarie controverse si pone in entrambe le cause, ancorché in forma lievemente diversa. Pertanto i due motivi fatti valere rispettivamente nelle due cause come secondo motivo di ricorso vanno sottoposti ad un'analisi comune.

A — *Argomenti delle parti*

33. Il *governo dei Paesi Bassi* ritiene che la decisione 90/424 non consenta di applicare una rettifica finanziaria (forfettaria). L'attuazione delle misure previste dall'art. 3, n. 5, della decisione 90/424 fonda, a suo parere, un diritto dello Stato membro interessato ad un contributo finanziario della Comunità pari al 50 % delle spese sostenute. La decisione di cui trattasi non porrebbe ulteriori condizioni. Tenuto conto della gravità della crisi all'origine del caso e della complessità della situazione che ne è derivata, la rilevazione a posteriori di errori di fatto e di valutazioni erronee sarebbe inevitabile; tuttavia siffatti vizi non sarebbero atti a determinare rettifiche.

34. Inoltre l'applicazione di una rettifica finanziaria forfettaria senza un esplicito fondamento giuridico nella decisione 90/424 violerebbe il principio della certezza del diritto.

35. La *Commissione* sottolinea che il contributo finanziario della Comunità presupporrebbe il rispetto delle condizioni di cui all'art. 3, n. 2, della decisione 90/424. Poiché nei due casi in esame dette condizioni non sono state o non sono state del tutto soddisfatte, essa avrebbe goduto della facoltà di ridurre il contributo finanziario della Comunità per l'importo corrispondente all'inosservanza delle condizioni citate.

B — *Analisi giuridica*

36. In seguito all'adozione di varie misure volte all'eradicazione dell'epidemia di PSC insorta nel 1997 sul proprio territorio, i Paesi Bassi hanno chiesto, conformemente alla decisione 90/424, il cofinanziamento di dette misure da parte della Comunità, segnatamente per il 1997, da un lato, e per il 1998, dall'altro.

37. Il diritto dei Paesi Bassi al contributo comunitario alle spese emerge incontestabilmente dall'art. 3, n. 2, della decisione 90/424, ai sensi del quale «[l]o Stato membro interessato (...) beneficia (...) del contributo finanziario della Comunità per l'eradicazione della malattia, a condizione che le misure immediatamente applicate comprendano almeno la messa sotto sequestro dell'azienda dal momento in cui si sospetta la presenza della malattia, e dal momento della conferma ufficiale della presenza della malattia» una serie di ulteriori misure descritte in dettaglio.

38. Tuttavia, in occasione dell'esame della domanda, la Commissione è pervenuta alla conclusione che le spese notificate erano riconducibili in parte all'inosservanza di disposizioni applicabili del diritto comunitario ovvero a decisioni inappropriate nell'ambito della politica nazionale relativa alla lotta contro le epizoozie. Di conseguenza la Commissione si è formata l'opinione che siffatti oneri aggiuntivi non potessero essere imputati al bilancio comunitario.

39. In una relazione speciale [13] anche la Corte dei conti si è posta in maniera critica sia nei confronti del modus operandi della Commissione durante la crisi di peste suina del 1997/98 sia nei confronti dell'attuazione di singole misure da parte degli Stati membri. Per quanto riguarda la politica olandese, essa è pervenuta in sostanza alle stesse conclusioni della Commissione.

40. A seguito di un procedimento precontenzioso la Commissione decideva di procedere, in sede di determinazione del contributo finanziario della Comunità, ad una riduzione del 25 %. È pacifico che si tratta di una riduzione forfettaria, giustificata dalla Commissione con il fatto che, tenuto conto della portata e della complessità della crisi, non sarebbe stato possibile individuare esattamente gli oneri aggiuntivi a carico del bilancio comunitario causati dagli errori a livello nazionale.

13 — Relazione speciale n. 1/2000 sulla peste suina classica, corredata delle risposte della Commissione (GU C 85, pag. 1).

41. Il modus operandi della Commissione ricorda una rettifica forfettaria operata nell'ambito di una procedura di liquidazione dei conti FEAOG. Tuttavia una siffatta procedura poggia su un chiaro fondamento giuridico, vale a dire il regolamento (CEE) del Consiglio n. 729/70 [14], sostituito dal regolamento (CE) del Consiglio n. 1258/1999 [15]. Gli artt. 1, n. 2, lett. b), e 3, n. 1, del regolamento n. 729/70 dispongono che il FEAOG, sezione «garanzia», finanzia gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli intrapresi *secondo le norme comunitarie* nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. L'art. 5, n. 2, lett. c), di detto regolamento, come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio n. 1287/95 [16], disciplina la procedura che la Commissione deve applicare qualora constati che alcune spese non sono state effettuate in conformità alle norme comunitarie.

42. Tuttavia nella fattispecie non vengono in esame spese relative alla politica agricola comune, che dovrebbero essere finanziate interamente dal FEAOG, sezione «garanzia», bensì spese sostenute nel settore veterinario che, ai sensi della decisione 90/424, possono essere imputate in linea di principio solo per metà al FEAOG.

43. A questo proposito occorre osservare che la prima decisione impugnata, relativa alle spese sostenute nel 1997, non fa alcun riferimento al regolamento n. 729/70. In tal senso essa si distingue dalla seconda decisione impugnata, il cui ottavo 'considerando' rinvia invece all'art. 3, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 1258/1999, secondo cui le misure veterinarie e fitosanitarie eseguite *secondo le norme comunitarie* sono finanziate dalla sezione «garanzia» del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, e, ai fini del controllo finanziario, si applicano gli artt. 8 e 9 del regolamento n. 1258/1999.

44. Alla luce di quanto precede potrebbe sorgere la questione se il controllo esercitato dalla Commissione sulla compatibilità delle spese sostenute con le pertinenti norme del diritto comunitario disponga di un fondamento giuridico almeno in relazione al 1997.

45. Non occorre però pronunciarsi al riguardo, in quanto in ogni caso all'udienza il governo dei Paesi Bassi ha chiaramente fatto intendere di non mettere in discussione in linea di principio i poteri di controllo della Commissione, bensì piuttosto le conseguenze giuridiche tratte dalle constatazioni della stessa — a suo parere in ogni caso erronee — sotto forma di riduzioni forfettarie.

46. Nondimeno, anche se il governo dei Paesi Bassi mettesse in discussione in linea generale i poteri di controllo della Commissione, ritengo che la mancata applicabilità del regolamento n. 729/70 a misure veterinarie non comporti già di per sé che la prima decisione impugnata sia priva di fondamento giuridico in quanto prevede una riduzione forfettaria del contributo finanziario della Comunità.

14 — Regolamento 21 aprile 1970 relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13).

15 — Regolamento 17 maggio 1999 relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 160, pag. 103).

16 — Regolamento 22 maggio 1995 che modifica il regolamento (CEE) n. 729/70 relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 125, pag. 1).

47. Infatti, ai sensi dell'art. 10 della decisione 90/424, che fonda il diritto al contributo finanziario della Comunità, «per le azioni previste nel presente capitolo, l'importo degli stanziamenti necessari è fissato ogni anno nel quadro della procedura di bilancio», e l'art. 9, n. 1, della stessa prevede espressamente la possibilità per la Commissione di effettuare controlli in loco, «per verificare, *sotto l'aspetto veterinario*, l'applicazione delle misure previste» (il corsivo è mio). Inoltre l'art. 3, n. 3, di tale decisione stabilisce chiaramente che «[l]o Stato membro interessato informa immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri circa le misure applicate *conformemente alla legislazione comunitaria* in materia di notifica e di eradicazione, nonché i risultati conseguiti» (il corsivo è mio). Da queste disposizioni emerge manifestamente che anche nella decisione 90/424 — seppure non in maniera esplicita — si considera che la Commissione goda di un potere di controllo non solo in relazione alla regolarità formale, ma pure per quanto riguarda la conformità con il diritto comunitario delle spese effettuate dalle casse degli Stati membri.

48. A titolo di conclusione provvisoria occorre pertanto rilevare che la Commissione poteva legittimamente, sia per il 1997 che per il 1998, esaminare la compatibilità delle misure nazionali adottate nel settore veterinario con le pertinenti disposizioni del diritto comunitario. Ne consegue che la Commissione non ha subordinato la concessione del contributo finanziario ad ulteriori condizioni allorché l'ha assoggettata in particolare al rispetto delle disposizioni della direttiva 80/217.

49. Tuttavia resta da chiarire quale conseguenza giuridica possa derivare da una violazione dei requisiti in questione posti dal diritto comunitario.

50. All'udienza il governo dei Paesi Bassi non ha contestato di per sé la possibilità di conseguenze giuridiche in caso di inosservanza delle condizioni per la concessione del contributo comunitario, ma l'ha subordinata alla prova, da parte della Commissione, di una violazione qualificata del diritto comunitario. A tale riguardo il Regno dei Paesi Bassi ha rinviato al margine discrezionale di cui dispongono gli Stati membri e agli inevitabili errori di valutazione nell'ambito dell'eradicazione di una epizoozia.

51. Al riguardo è sufficiente constatare che l'inosservanza delle condizioni per la concessione del contributo comunitario alle spese sostenute dagli Stati membri nel settore veterinario può comportare in linea di principio solo il rifiuto di un siffatto contributo. Pertanto, se la Commissione constata che siffatte condizioni non sono state soddisfatte, o non del tutto, è autorizzata ad escludere le relative spese dal cofinanziamento.

52. Ove la Commissione intenda ridurre la partecipazione della Comunità a spese effettuate da uno Stato membro sulla base dei probabili effetti finanziari delle inosservanze costituisce in ogni caso per lo Stato membro interessato una conseguenza giuridica più lieve.

53. Pertanto individuo senz'altro un parallelismo con le considerazioni della Corte riguardo all'ammissibilità di rettifiche forfettarie relative a spese effettuate nel settore agricolo, il cui fondamento è costituito dal documento di lavoro n. VI/216/93 [17] (ispirato al cosiddetto rapporto Belle) della Commissione. Questo documento fissa le linee direttrici da seguire allorché devono essere applicate rettifiche finanziarie nei confronti di uno Stato membro. Il rapporto prevede, per i casi complicati, 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 che la quantità dei controlli effettuati (...)».

17 — Questo documento è stato sostituito nel frattempo da un altro documento di lavoro della Commissione del 23 dicembre 1993, n. VI/5330/97.

54. Il rapporto Belle codifica una prassi costante della Commissione, il cui principio non viene contestato dalla Corte [18]. A questo proposito la Corte è partita dal presupposto che «nell'ipotesi in cui risultasse impossibile accertare con precisione l'entità dell'aumento delle spese figuranti su una voce di bilancio del FEAOG conseguente ad una misura nazionale incompatibile con il diritto comunitario, la Commissione non può far altro che negare il finanziamento di tutte le spese in questione. (...) Orbene, qualora nell'ambito del proprio compito di liquidazione dei conti la Commissione, anziché rifiutare il finanziamento della totalità delle spese, cerchi di stabilire regole intese a graduare le riduzioni in funzione dell'entità del rischio che i vari livelli di carenza di controllo presentano per il FEAOG, lo Stato membro deve dimostrare che questi criteri sono arbitrari e contrari all'equità» [19].

55. Anche in questo caso, nel settore veterinario, è rilevante la problematica di fondo relativa a riduzioni forfettarie nell'ambito della politica agricola [20]: trovare una via di mezzo praticabile tra un'esclusione dal finanziamento delle spese, percepita come contraria al principio di proporzionalità, e l'imputazione al bilancio comunitario di

18 — Basti vedere sentenze 4 luglio 1996, causa C-50/94, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-3331); 1° ottobre 1998, causa C-242/96, Italia/Commissione (Racc. pag. I-5863), e 13 luglio 2000, causa C-243/97, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-5813).

19 — Sentenza 4 luglio 1996 (citata alla nota 18, punti 26 e segg.).

20 — V. la tesi della Commissione nella causa C-50/94 (citata alla nota 18, punto 24): «[Q]uesti criteri costituiscono una base comune di accordo nel senso che, se risulta impossibile determinare esattamente l'importo delle rettifiche, viene scelta una via intermedia fissando un importo forfettario, il che permette sia di rispettare il diritto comunitario e le esigenze della retta gestione delle risorse comunitarie, sia di assecondare la comprensibile volontà degli Stati membri che desiderano evitare rettifiche smisurate e sproporzionate».

oneri aggiuntivi a causa di misure nazionali insufficienti.

56. La Corte non ha contestato riduzioni forfettarie applicate secondo la prassi decisionale della Commissione per assenza di fondamento o per violazione del principio della certezza del diritto. Essa è invece partita dal presupposto che le linee direttrici su cui poggiano le rettifiche forfettarie comportano un'inversione dell'onere della prova a favore della Commissione, in quanto è lo Stato membro che deve dimostrare che detti criteri sono arbitrari e contrari all'equità.

57. Se è pur vero che non esistono analoghe linee direttrici per quanto riguarda le spese sostenute nel settore veterinario, tuttavia non ne deriva che le riduzioni forfettarie disposte dalla Commissione nelle due decisioni impugnate siano prive di fondamento giuridico, bensì — conformemente alla giurisprudenza citata — che occorre imporre alla Commissione requisiti più restrittivi per quanto riguarda la motivazione delle aliquote di rettifica decise.

58. L'ammissibilità di una riduzione forfettaria dipende in definitiva solo dalla prova che non è possibile stabilire l'entità dell'aumento di spese causato da una misura nazionale che non soddisfa i requisiti del diritto comunitario. In casi come quelli di specie è manifesto che non si può valutare con sufficiente certezza il decorso che avrebbe avuto la PSC perseguendo una diversa politica veterinaria, rispondente ai requisiti del diritto comunitario. Per quanto riguarda le cosiddette censure di ordine finanziario-amministrativo, anche il margine discrezionale che spetta allo Stato membro osta ad un'esatta determinazione degli oneri aggiuntivi rispetto ad un adeguato indennizzo degli allevatori. Pertanto non mi suscita dubbi, sul piano dei principi, l'applicazione delle riduzioni forfettarie di cui trattasi.

59. Resta dunque da stabilire se la Commissione abbia, nei due casi, fondato il tasso di rettifica forfettaria su fatti pertinenti che consentono di concludere che le misure nazionali destinate a soddisfare le condizioni di cui all'art. 3, n. 2, della decisione 90/424 non sono sufficienti e se abbia motivato in maniera sufficiente detto tasso.

60. Giungo alla conclusione che in entrambe le cause sia il secondo motivo di ricorso, nella misura in cui si riferisce alla presunta mancanza di un fondamento giuridico, sia il quarto motivo di ricorso, relativo ad una presunta violazione del principio della certezza del diritto, vanno respinti perché infondati.

V — Sulle singole censure mosse dalla Commissione e sulle loro conseguenze giuridiche

61. I Paesi Bassi ritengono le decisioni impugnate illegittime anche perché a tale

riguardo la Commissione si sarebbe fondata su fatti erronei (primo motivo dei due ricorsi) e avrebbe tratto da questi fatti conclusioni inficiate da vizi di diritto (secondo motivo dei due ricorsi). Inoltre essi fanno valere che le decisioni violerebbero il principio di proporzionalità (terzo motivo dei due ricorsi) e presenterebbero una motivazione insufficiente (quinto motivo dei due ricorsi).

62. Poiché le parti stesse distinguono tra censure di ordine tecnico e censure di ordine finanziario-amministrativo, occorre procedere ad un esame separato dei motivi di ricorso per i due tipi di censure. Tuttavia appare d'uopo svolgere anzitutto considerazioni di principio riguardo all'intensità del controllo esercitato dalla Corte nonché alla ripartizione dell'onere della prova.

A — *Osservazioni preliminari*

63. La valutazione giuridica del modus operandi della Commissione solleva varie questioni: occorre anzitutto osservare che il fondamento del diritto a beneficiare del contributo della Comunità a spese nazionali — art. 3, n. 2, della decisione 90/424 — contiene numerose nozioni giuridiche generiche, quali ad esempio «misure immediatamente applicate», «disposizioni atte ad evitare il rischio» o «indennizzo rapido ed adeguato». La definizione di queste nozioni giuridiche costituisce una questione interpretativa di per sé semplice per la Corte. Tuttavia, se il criterio per valutare il rispetto delle condizioni di cui all'art. 3, n. 2, della decisione 90/424 viene ricercato in particolare nella direttiva 80/217, occorre rilevare che, anche se questa direttiva ha contribuito all'armonizzazione della politica relativa al settore veterinario degli Stati membri in relazione alla PSC, nondimeno essa lascia agli Stati membri un ampio margine discrezionale per quanto riguarda la scelta delle misure da adottare. Nelle presenti cause, ad esempio, è pacifico che il diritto comunitario non contiene un obbligo di abbattimento preventivo di animali. È parimenti pacifico che spetta in linea di principio allo Stato membro determinare l'entità degli indennizzi versati agli allevatori, seppure entro limiti adeguati.

64. Alla luce di quanto precede è chiaro che la questione centrale delle presenti cause non verterà solo sull'interpretazione della decisione 90/424 e della direttiva 80/217, ma anche sui limiti del potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri.

65. A questo riguardo si nota che nella valutazione delle misure in questione adottate dal governo dei Paesi Bassi la Commissione ha introdotto considerazioni di opportunità che vanno al di là di un semplice esame del rispetto di principi comunitari da parte di autorità nazionali. In tal senso la Commissione non desume la non conformità con i requisiti per la concessione di un contributo finanziario solo da una violazione diretta del diritto comunitario, ma anche, e soprattutto

— ad esempio nell'ambito della discussione sulla sospensione dell'abbattimento preventivo —, dall'inadeguatezza delle misure nazionali.

66. A questo proposito è determinante per la portata del sindacato giurisdizionale stabilire se la Commissione abbia sufficientemente tenuto conto del corrispondente margine discrezionale dello Stato membro interessato. Infatti non spetta alla Corte esprimersi in merito alla politica veterinaria che avrebbe dovuto essere seguita. Essa deve piuttosto limitarsi al controllo di un eventuale errore di valutazione manifesto da parte della Commissione. La necessità che il controllo sia così limitato emerge direttamente dal potere discrezionale di cui dispone lo Stato membro interessato riguardo alla definizione della propria strategia di eradicazione delle malattie, da un lato, e alla fissazione degli indennizzi da versare agli allevatori, dall'altro [21].

67. Infatti la portata del sindacato giurisdizionale della Corte incide direttamente sulla ripartizione dell'onere della prova: spetta allo Stato membro dimostrare che la Commissione ha commesso un errore di valutazione manifesto. Se non riesce a provare che le constatazioni della Commissione sono inesatte, lo Stato membro non può neanche opporsi alla relativa decisione, sostenendo che i casi presi in considerazione dalla Commissione sono casi specifici che non consentono di giungere a conclusioni generali.

68. Ad abundantiam si rinvia al riguardo alla giurisprudenza relativa alla procedura di liquidazione dei conti FEAOG, secondo cui «lo Stato dispone delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari ai fini della liquidazione dei conti del FEAOG, ed è quindi lo Stato che deve fornire la prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei propri controlli o dei propri dati nonché, eventualmente, dell'inesattezza di quanto dichiarato dalla Commissione» [22].

69. Se nella fattispecie dovesse emergere che le censure sollevate dalla Commissione non sono manifestamente infondate — a motivo di un'interpretazione erronea del diritto comunitario o a causa di constatazioni di fatto inesatte —, occorrerebbe infine esaminare se le conseguenze giuridiche decise dalla Commissione sotto forma di riduzione forfettaria del contributo finanziario della Comunità, sotto il profilo della gravità, appaiano ineccepibili alla luce

21 — Dalla costante giurisprudenza della Corte si può facilmente desumere che occorre applicare un controllo limitato nei casi in cui alle istituzioni comunitarie — o agli Stati membri — viene concesso un ampio potere discrezionale. V. ad esempio nel settore dei medicinali, che presenta affinità con il settore veterinario: «(...) secondo una giurisprudenza consolidata, allorché un'istituzione comunitaria è chiamata a compiere valutazioni complesse, essa dispone di un ampio potere discrezionale il cui esercizio è assoggettato ad un sindacato giurisdizionale che si limita a verificare se il provvedimento di cui trattasi non sia inficiato da errore manifesto o da sviamento di potere, o se l'autorità competente non abbia manifestamente oltrepassato i limiti del proprio potere discrezionale», sentenza del Tribunale 26 novembre 2002, cause riunite T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 e T-141/00, Artegodan GmbH e a. (Racc. pag. II-4945), con rinvii alle sentenze della Corte 24 novembre 1993, causa C-405/92, Mondiet (Racc. pag. I-6133, punto 32); 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-2265, punto 97), e 21 gennaio 1999, causa C-120/97, Upjohn (Racc. pag. I-223, punto 34).

22 — V. da ultimo sentenza 9 gennaio 2003, causa C-157/00, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-153, punto 17).

del principio di proporzionalità e dell'obbligo di motivazione.

70. Mi sono già dichiarata favorevole in linea di principio alle riduzioni forfettarie [23]. Tuttavia, poiché in questo caso le riduzioni forfettarie non si fondano su criteri definiti ex ante — come ad esempio quelli del rapporto Belle —, occorre porre requisiti più restrittivi per la loro motivazione, anche e precisamente nell'ambito dell'esame della proporzionalità. A questo riguardo non si può nemmeno ignorare che, secondo la giurisprudenza [24], la Commissione stessa dispone di un certo margine discrezionale.

B — *Censure di ordine tecnico mosse dalla Commissione (causa C-293/00)*

1. Osservazioni introduttive

71. La Commissione ha fatto valere censure di ordine tecnico solo per il 1997. Essa critica a questo proposito la strategia seguita dal governo dei Paesi Bassi per l'eradicazione dell'epizoozia.

72. A tale riguardo potrebbe emergere un errore di valutazione manifesto da parte della Commissione dal fatto che essa si sia fondata su fatti chiaramente erronei o su un'interpretazione manifestamente erronea delle disposizioni applicabili. Esaminerò anzitutto detta questione.

23 — V. supra, paragrafi 49 e segg.

24 — V. a tale riguardo le conclusioni presentate dall'avvocato generale Geelhoed il 6 marzo 2001 nella causa C-375/99, Spagna/Commissione, decisa con sentenza 13 settembre 2001 (Racc. pag. I-5983, paragrafo 24).

73. Tuttavia il governo dei Paesi Bassi contesta anche l'entità della riduzione del contributo finanziario decisa dalla Commissione. Al riguardo esso fa valere in entrambe le cause, in sostanza, una violazione del principio di proporzionalità (terzo motivo di ricorso) e dell'obbligo di motivazione (quinto motivo di ricorso). Nondimeno, poiché gli argomenti dedotti in merito non si distinguono da quelli relativi alle censure di ordine finanziario-amministrativo, procederò ad un esame comune del terzo e del quinto motivo di ricorso di entrambe le cause nell'ambito delle mie considerazioni in merito a queste ultime censure.

2. Constatazione e valutazione dei fatti da parte della Commissione

74. Con il primo motivo di ricorso il governo dei Paesi Bassi contesta in entrambi i procedimenti le constatazioni di fatto della Commissione. Parimenti, con il secondo motivo — oltre alla presunta assenza di un fondamento giuridico — esso censura nello specifico anche la valutazione giuridica della Commissione. Poiché il governo dei Paesi Bassi non contesta quanto rilevato dalla Commissione nel corso delle sue visite di controllo, esso fa valere in sostanza che dette constatazioni si riferiscono a casi specifici. La Commissione avrebbe a torto tentato di generalizzare i risultati al fine di motivare la rettifica finanziaria controversa. Nei limiti in cui la Commissione si riferisce al contesto normativo applicabile, solo un'interpretazione giuridica erronea di queste disposizioni potrebbe comportare l'applicazione della rettifica finanziaria controversa.

75. Poiché l'argomento dedotto dal governo dei Paesi Bassi nell'ambito del secondo motivo di ricorso si limita a ripetere le riserve espresse nell'ambito del primo motivo di ricorso, procederei ad un esame comune dei due motivi di ricorso sulla base dell'evidente stretto nesso.

a) Sostanziali argomenti delle parti

— Sull'assenza di un piano di emergenza

76. Il *governo dei Paesi Bassi* riconosce che all'epoca in cui si è manifestata l'epidemia di PSC non è stato elaborato nessun piano di emergenza ai sensi dell'art. 14 ter della direttiva 80/217. Tuttavia esso considera detta mancanza come un'omissione formale che non avrebbe influito sull'efficacia della lotta contro la peste suina, e aggiunge che il Draaiboek Varkenpest (Scenario peste suina) esistente all'insorgere dell'epidemia nei Paesi Bassi soddisfaceva i requisiti di un piano di emergenza. Solo in un secondo tempo le norme contenute in questo documento sono state presentate come piano di emergenza (con il citato «Scenario» in allegato) alla Commissione che le ha autorizzate a partire dal 30 marzo 1999.

77. Per quanto riguarda le conseguenze giuridiche che ne derivano, il governo dei Paesi Bassi ritiene che il contributo finanziario della Comunità non sia subordinato all'elaborazione di un piano di emergenza.

78. La *Commissione* rileva che l'assenza di un piano di emergenza approvato all'epoca dell'insorgere dell'epidemia non viene contestata. Sarebbe irrilevante che nell'ambito della lotta contro l'epidemia di PSC le autorità olandesi abbiano agito conformemente al piano di emergenza elaborato per l'afta epizootica, in quanto quest'ultimo piano non poteva tener conto delle particolarità dell'allevamento dei suini nei Paesi Bassi, vale a dire l'alta densità di suini e il grande numero di aziende. Essa osserva inoltre di non esser stata informata dell'esistenza del cosiddetto «Scenario» prima dell'insorgere dell'epidemia. Dalla controreplica si può altresì desumere che la Commissione ritiene indispensabile un piano di emergenza in quanto, a suo parere, esso avrebbe ridotto il rischio di lacune nell'ambito della lotta contro l'epidemia.

79. La necessità di un piano di emergenza discenderebbe dall'art. 14 ter della direttiva 80/217. L'elaborazione di un siffatto piano costituirebbe una disposizione atta ad evitare il rischio di propagazione delle infezioni ai sensi dell'art. 3, n. 2, quinto trattino.

— Sul presunto ritardo della conferma ufficiale dell'epidemia di PSC

80. Il *governo dei Paesi Bassi* contesta la censura secondo cui la conferma ufficiale della peste suina classica sarebbe giunta tardivamente. La Commissione sarebbe pervenuta a questa opinione a posteriori sulla base di dati nel frattempo acquisiti.

81. La *Commissione* rammenta che l'insorgenza della PSC è stata confermata ufficialmente il 4 febbraio 1997 alle ore 12. A tale data sarebbero già state contagiate 36 aziende, 18 delle quali dal mese di gennaio. Se la malattia fosse stata dichiarata anteriormente e se si fossero adottate immediatamente misure adeguate, l'epidemia avrebbe riguardato un numero inferiore di aziende.

82. La Commissione osserva altresì che la mattina del 3 febbraio 1997 si sospettava dell'esistenza della peste suina. Ciononostante si sarebbe atteso fino alle 12 del giorno seguente per dare la conferma ufficiale della malattia e si sarebbero fatte trascorrere altre 12 ore per disporre il divieto di trasferimento. Queste omissioni avrebbero notevolmente favorito la diffusione dell'epidemia.

83. Vero è che la Commissione riconosce le difficoltà che implica la constatazione della peste suina in un'azienda, tuttavia essa rinvia al fatto che i sintomi rilevati nonché l'insorgere della malattia in Germania, Stato con cui i Paesi Bassi intrattengono intensi rapporti commerciali, avrebbero dovuto indurre le autorità olandesi a denunciare tempestivamente il sospetto e ad applicare i necessari mezzi di indagine ufficiali ai sensi dell'art. 4 della direttiva 80/217.

84. Sotto il profilo giuridico la Commissione rileva che, conformemente alla frase introduttiva dell'art. 3, n. 2, della decisione 90/424, le misure necessarie devono essere applicate immediatamente. Tuttavia, secondo quanto da essa constatato, l'imposizione del divieto di trasferimento non sarebbe stata immediata. Inoltre il sospetto o l'esistenza di peste suina non sarebbero stati immediatamente denunciati all'autorità competente, contrariamente a quanto stabilisce l'art. 3 della direttiva 80/217.

— Sugli spostamenti di animali nella zona di protezione

85. Il *governo dei Paesi Bassi* sostiene di aver fatto tutto quanto in suo potere per ridurre il numero di spostamenti di animali nella zona di protezione. Si sarebbero adottati divieti di trasporto in conformità della direttiva 80/217 e si sarebbero decisi divieti di trasporto aggiuntivi, il cui rispetto sarebbe stato oggetto di rigorosi controlli. La Commissione terrebbe in non cale la circostanza che una parte sostanziale degli spostamenti di animali era necessaria per conformarsi al regime di acquisto ai sensi del regolamento (CE) della Commissione n. 413/97[25] o giustificata sotto il profilo veterinario. Essa sosterrebbe a torto che le precauzioni igieniche sarebbero state insufficienti.

86. La *Commissione* rileva che le autorità olandesi avrebbero acconsentito a spostamenti di animali in molte decine di migliaia di casi, il che supererebbe ampiamente quanto previsto dall'art. 9, n. 8, della

25 — Regolamento 3 marzo 1997 che stabilisce misure eccezionali di sostegno del mercato nel settore delle carni suine nei Paesi Bassi (GU L 62, pag. 26).

direttiva 80/217. Le precauzioni igieniche durante i trasporti sarebbero state insufficienti. Il governo dei Paesi Bassi non avrebbe chiarito sotto quale profilo gli accertamenti da essa compiuti riguardanti gli spostamenti di animali sarebbero stati erronei.

87. Sotto il profilo giuridico la Commissione rammenta che l'art. 9, nn. 8 e 9, della direttiva 80/217 consente spostamenti di animali nella zona di protezione solo a titolo di eccezione. A questo riguardo le autorità olandesi non avrebbero tenuto sufficientemente conto dell'esigenza di evitare la propagazione del virus. Le lacune rilevate quanto alla pulizia ed alla decontaminazione degli autocarri rientrerebbero altresì espressamente nell'ambito di applicazione dell'art. 9, n. 8, della direttiva 80/217.

— Sulla politica relativa agli abbattimenti

88. Il *governo dei Paesi Bassi* contesta le affermazioni secondo cui esso avrebbe seguito una politica relativa agli abbattimenti inadeguata. La sospensione delle relative misure sarebbe avvenuta su suggerimento di periti veterinari. Tenuto conto dell'allora limitata diffusione dell'epidemia, detti consulenti avevano avvertito del rischio di perdere importanti dati epidemiologici applicando indistintamente misure di abbattimento preventivo, e delle conseguenti difficoltà in relazione alla diagnosi e alla lotta contro il virus. Tuttavia, quando all'inizio dell'aprile 1997 è emerso chiaramente che la malattia aveva assunto dimensioni allarmanti, si è deciso subito di riprendere gli abbattimenti preventivi.

89. La *Commissione* considera l'abbattimento preventivo come un mezzo importante per evitare la propagazione delle infezioni, in particolare in aree ad alta densità di suini, quali i Paesi Bassi. Nondimeno essa riconosce [26] che il diritto comunitario non prescrive alcun obbligo di abbattimento preventivo. Tuttavia i limiti del potere discrezionale di cui dispongono al riguardo gli Stati membri sarebbero posti da quanto oggettivamente necessario per la lotta contro l'epizoozia. Alla data in questione sia la Commissione sia il comitato veterinario permanente (in prosieguo: il «comitato») erano consci dell'opportunità di una politica di abbattimento preventivo in zone ad alta densità di suini.

90. La Commissione riconduce la propagazione incontrollata dell'epidemia in particolare alla sospensione dell'abbattimento preventivo. Essa fa inoltre valere che la decisione relativa a detta sospensione le è stata comunicata solo nel corso del mese di marzo 1997, e non, come sostiene il governo dei Paesi Bassi, durante la riunione del comitato del 19 febbraio 1997.

91. Sarebbe pacifico che le autorità olandesi hanno iniziato l'evacuazione preven-

26 — Controreplica, punto 55.

tiva di aziende vicine a quelle contaminate, sospendendola però nel periodo intercorrente tra il 13 febbraio 1997 e il 14 o 15 aprile 1997. Inoltre vi sarebbero state diverse zone di evacuazione e le evacuazioni preventive non avrebbero sempre avuto luogo entro termini adeguati.

92. Da questo quadro emergerebbe che l'abbattimento preventivo non sarebbe stato applicato in modo coerente come mezzo per l'eradicazione dell'epizoozia. Anche quando si sono attuate evacuazioni preventive, talune aziende non sarebbero state incluse nel provvedimento pur trovandosi nei pressi di un focolaio di epidemia.

93. Tale politica incoerente avrebbe causato notevoli oneri aggiuntivi a carico del bilancio comunitario. Per calcolare tali spese la Commissione si sarebbe fondata su una ricerca della Landbouwuniversiteit Wageningen (Facoltà di Agraria dell'Università di Wageningen), che descrive quali sarebbero stati i possibili effetti di evacuazioni preventive sistematiche sul decorso dell'epidemia e stima gli oneri aggiuntivi a carico del bilancio della Comunità in circa 69 milioni di EUR.

94. Il *governo dei Paesi Bassi* sottolinea per contro che detta ricerca avrebbe in particolare dimostrato che la normativa comunitaria volta alla lotta contro la PSC è superata, tenuto conto del moderno allevamento intensivo di suini. Mettendo in rilievo l'utilità della macellazione preventiva, detta ricerca potrebbe in effetti servire alla rielaborazione della normativa esistente, ma non alla valutazione delle misure adottate dalle autorità olandesi nel 1997 e nel 1998. Con riferimento al fatto che la Commissione si sarebbe fondata, per la prova dell'esistenza di un nesso causale tra la sospensione delle evacuazioni preventive e il decorso dell'epidemia nonché per il calcolo degli oneri aggiuntivi, su tale studio, occorrerebbe osservare che esso consiste in una simulazione, che si riferisce a un'epidemia di afta epizootica, e non di PSC.

95. A questo riguardo la *Commissione* fa valere di aver fondato le censure da essa sollevate direttamente sulle pertinenti disposizioni del diritto comunitario. Pertanto essa non si sarebbe basata sulla simulazione elaborata nella ricerca controversa.

96. Sotto il profilo giuridico la Commissione reputa che la decisione di sospendere per due mesi le evacuazioni preventive in aziende vicine a quelle contaminate e, quindi, l'applicazione di una politica a suo parere incoerente, costituiscano una violazione degli artt. 3, n. 2, e 5, n. 2, della direttiva 80/217 da parte delle autorità olandesi. Inoltre queste ultime avrebbero violato l'obbligo di notifica ai sensi dell'art. 3, n. 3, della decisione 90/424.

— Sulla mancata creazione di una zona di protezione

97. In occasione dell'udienza le parti hanno dichiarato di non ritenere più necessaria una pronuncia della Corte in merito.

b) Analisi

— Sull'assenza di un piano di emergenza

98. È d'uopo premettere che le parti concordano riguardo all'assenza di un piano di emergenza ai sensi dell'art. 14 ter della direttiva 80/217 alla data in cui è insorta l'epidemia. Le opinioni sono invece discordanti per quanto concerne la rilevanza giuridica di tale fatto.

99. Il governo dei Paesi Bassi ritiene che l'esistenza di un siffatto piano non costituisca un presupposto per la concessione del contributo finanziario della Comunità. Solo in subordine esso sostiene di aver agito conformemente ad adeguati piani equivalenti, cosicché l'assenza di un piano di emergenza andrebbe qualificata unicamente come vizio di forma.

100. La Commissione pone in rilievo l'obbligo incombente agli Stati membri in forza dell'art. 14 ter della direttiva 80/217 di presentarle i piani di emergenza per la peste suina entro il 1° gennaio 1993. Poiché, ai sensi dell'art. 3, n. 2, della decisione 90/424, la concessione del contributo finanziario della Comunità è subordinata, inter alia, alla condizione che gli Stati membri colpiti da una malattia applichino disposizioni atte ad evitare il rischio di propagazione delle infezioni, essa fa discendere dalle citate due disposizioni che su questo punto i Paesi Bassi non hanno ademputo i requisiti per la concessione del contributo finanziario.

101. La tesi del governo dei Paesi Bassi sembra senza dubbio corroborata dal testo dell'art. 3, n. 2, della decisione 90/424, secondo cui lo Stato membro interessato, «dal momento della conferma ufficiale della presenza della malattia», provvede, inter alia, ad adottare «disposizioni atte ad evitare il rischio di propagazione delle infezioni». Tuttavia sarebbe difficilmente contestabile che l'elaborazione e la presentazione di un piano di emergenza non dovevano essere effettuate *dal momento* della conferma ufficiale della presenza della malattia, cosicché l'assenza di detto piano difficilmente potrebbe essere considerata come violazione del quinto trattino della disposizione in questione. L'interpretazione di tale norma sostenuta dalla Commissione appare quantomeno azzardata.

102. Nondimeno vorrei confutare la tesi del governo dei Paesi Bassi secondo cui l'assenza di un piano di emergenza costituirebbe solo un vizio di forma. L'impor-

tanza di tale piano per garantire la capacità di reazione di autorità veterinarie centrali nazionali in caso di insorgenza di gravi epidemie risulta, ad esempio, da un documento di lavoro della Commissione[27]. L'assenza di un piano di emergenza può perlomeno fornire uno spunto per spiegare talune lacune nell'ambito della lotta contro l'epizoozia. L'assenza di detto piano può quindi essere considerata un indizio dell'esistenza di difetti, considerato che la Commissione ha rilevato, in occasione dei controlli in loco da essa effettuati, ulteriori irregolarità, in particolare in relazione alle disposizioni da adottare ai sensi dell'art. 3, n. 2, quinto trattino, della decisione 90/424.

103. In questo contesto è irrilevante che le autorità olandesi abbiano agito in conformità di un piano di emergenza relativo all'epidemia di afta epizootica, in quanto tra i due tipi di malattia — come riconosce del resto anche il governo dei Paesi Bassi ad altro proposito[28] — esistono importanti differenze. Neppure l'esistenza del cosiddetto «Scenario peste suina» può modificare detta valutazione, poiché tale documento è stato approvato dalla Commissione solo dopo l'insorgenza dell'epidemia di PSC di cui trattasi, cosicché prima di quell'epoca non esisteva alcuna garanzia di un modus operandi ineccepibile delle autorità nazionali.

104. Pertanto, a mio parere, la censura mossa dalla Commissione riguardo all'assenza di un piano di emergenza non è manifestamente erronea.

— Sul presunto ritardo della conferma ufficiale della presenza della PSC

105. Anche per quanto riguarda il momento della conferma ufficiale, danno adito ad un confronto tra le parti, più che i fatti, la loro valutazione giuridica da parte della Commissione e le conclusioni da essa tratte in relazione al decorso della malattia e alle spese derivanti.

106. È logico che quanto prima giunge una conferma ufficiale della malattia e vengono adottate le disposizioni atte ad evitare la propagazione delle infezioni ai sensi degli artt. 4 e segg. della direttiva 80/217[29], tanto maggiore è la probabilità di circoscrivere rapidamente l'epidemia scoppiata; tuttavia occorre stabilire a partire da quale momento le autorità olandesi devono accettare l'obiezione di una reazione tardiva.

107. L'art. 3, n. 2, della decisione 90/424 parla unicamente di «misure immediatamente applicate» qualora si sospetti la presenza della malattia ovvero se ne con-

27 — Health Strategies to control swine infectious diseases: European Experience (Strategie sanitarie per la lotta contro le patologie infettive dei suini: esperienza europea). Documento di lavoro della Commissione del 30 gennaio 1996 (VI/1715/96), citato nella relazione speciale della Corte dei conti (citata alla nota 13), punto 14, nota 3.

28 — V. supra, al paragrafo 93, gli argomenti dedotti dal governo olandese in merito alla ricerca condotta dalla Facoltà di Agraria dell'Università di Wageningen.

29 — Si tratta in sostanza dell'imposizione di un divieto di spostamenti, se del caso collegato ad un abbattimento.

fermi l'esistenza. Il tipo di misure ivi inteso emerge, a sua volta, dalla direttiva 80/217, il cui art. 3 prevede che il sospetto o l'esistenza di peste suina siano «immediatamente» denunciati all'autorità competente e il cui art. 4 stabilisce che il veterinario applica «immediatamente» i mezzi di indagine ufficiali. Le altre misure da adottare alla conferma della presenza della malattia contengono riferimenti temporali parimenti generici [30].

108. Alla luce di quanto precede occorre concludere che la Commissione dispone di un certo margine discrezionale per valutare se le autorità nazionali abbiano agito in maniera sufficientemente rapida. In particolare la Commissione ha sottolineato — senza essere contestata al riguardo dal governo dei Paesi Bassi — che il 3 e il 4 febbraio 1997 erano già state infettate 18 aziende, evidentemente a causa di trasporti di animali. Ciò significa che in effetti questi casi si sono verificati dopo la denuncia del sospetto di peste suina, avvenuta il 3 febbraio 1997 — ma prima della conferma ufficiale della presenza della peste suina in data il 4 febbraio 1997 —, mentre il divieto di trasporto è entrato in vigore solo alla mezzanotte del 5 febbraio 1997.

109. Vero è che il governo dei Paesi Bassi sottolinea giustamente che il diritto comunitario non prescrive un divieto di trasporto a partire dal momento del sospetto di peste suina, tuttavia la necessità di un divieto in tal senso può derivare dalle circostanze del caso specifico. La Commissione ha menzionato l'insorgere della malattia in territori tedeschi in prossimità del confine nonché l'individuazione del virus della PSC in un macello il 3 febbraio 1997. A suo parere l'individuazione del virus in un macello consente di concludere che la malattia era passata inosservata in un'azienda, cosicché esisteva un rischio di propagazione maggiore.

110. Stando così le cose e tenuto conto dell'assenza di un piano di emergenza — fonte di dubbi in merito alla capacità di reazione delle autorità olandesi —, la Commissione poteva obiettare a queste ultime, senza incorrere al riguardo in un errore di valutazione manifesto, che la conferma ufficiale dell'insorgenza della malattia — nonché dell'adozione di un divieto di trasferimento — non era giunta in tempi sufficientemente rapidi.

— Sugli spostamenti di animali nella zona di protezione

111. La discussione tra le parti riguarda, da un lato, la valutazione giuridica della Commissione e, dall'altro, i fatti. Per giustificare il numero di trasporti di animali il governo dei Paesi Bassi rinvia al regime di acquisto di cui al regolamento n. 413/97

30 — V. ad esempio l'art. 5 della direttiva 80/217: il n. 1 menziona l'abbattimento senza indugio degli animali colpiti dalla malattia; il n. 2 prevede la possibilità che i suini vengano trasportati purché siano macellati senza indugio. L'art. 8, n. 1, lett. c), della direttiva stabilisce che la vigilanza ufficiale ha lo scopo di individuare «immediatamente» qualsiasi sospetto di peste suina.

nonché a considerazioni di ordine sanitario; in merito alle condizioni igieniche in cui venivano effettuati i trasporti, esso contesta le affermazioni della Commissione.

112. Vi è accordo tra le parti sul fatto che ha avuto luogo un gran numero di trasporti di animali. Il governo dei Paesi Bassi non contesta la stima effettuata dalla Commissione [31].

113. La Commissione, viceversa, non nega che detti trasporti di animali hanno avuto luogo al fine di applicare le misure eccezionali di sostegno del mercato sotto forma di regime di acquisto di cui al regolamento n. 413/97. In questo caso la sua prima censura mira piuttosto a porre in rilievo il fatto che sia stato autorizzato un gran numero di trasporti di animali, senza esaminare al riguardo se le misure di sostegno del mercato non si potessero concretizzare anche con un numero inferiore.

114. La posizione della Commissione solleva quindi la questione in quale misura i requisiti delle direttive 80/217 e 90/425/CEE [32] relativi a trasporti di animali si applichino anche nell'ambito dell'attuazione del regolamento n. 413/97. Non si può ignorare l'esistenza di una certa contrapposizione tra i due complessi normativi, in quanto il regime di acquisto previsto dal regolamento n. 413/97 comporta spostamenti di animali, mentre la direttiva 80/217 intende limitare siffatti spostamenti a motivo del rischio di propagazione dell'infezione, disponendo un divieto generale [33], fatta salva un'autorizzazione [34].

115. Tuttavia questa apparente contraddizione non è insormontabile laddove, per l'autorizzazione dei trasporti di animali, lo Stato membro ponga come condizione l'osservanza degli standard igienici previsti dalla direttiva 80/217.

116. La censura mossa dalla Commissione nei confronti delle autorità olandesi va intesa manifestamente nel senso che, se è vero che esse hanno previsto una restrizione (un trasporto per azienda ogni due settimane), tuttavia non avrebbero applicato nella loro prassi di autorizzazione tale utile limitazione conformemente alla finalità della direttiva 80/217.

31 — Secondo la Commissione, i trasporti di animali sarebbero stati autorizzati in numerose decine di migliaia di casi, v. supra, paragrafo 86.

32 — Direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CE, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 224, pag. 29). Detta direttiva costituisce il fondamento giuridico del sistema informatizzato di acquisizione di dati relativi a spostamenti di animali all'interno della Comunità (ANIMO). V. punti 24 e segg. della relazione speciale della Corte dei conti (cit. alla nota 13).

33 — L'art. 9, n. 4, come modificato dalla direttiva del Consiglio 11 dicembre 1991, 91/685/CEE, recante modifica della direttiva 80/217/CEE che stabilisce misure comunitarie di lotta contro la peste suina classica (GU L 377, pag. 1), così recita: «Nella zona di protezione sono applicate le misure seguenti: (...) b) sono vietati la circolazione e il trasporto di suini sulle strade pubbliche o private (...); f) i suini non possono uscire dall'azienda in cui si trovano durante i 21 giorni successivi al completamento delle misure di pulizia e di disinfezione preliminari dell'azienda infetta (...)».

34 — Ai sensi dell'art. 9, n. 8, come modificato dalla direttiva 91/685 (cit. alla nota 33), «[i]n deroga al paragrafo 4, lettera f) (...), l'autorità competente può autorizzare l'uscita dei suini dall'azienda qualora essi vengano trasportati in una sardigna per l'estrazione dei grassi o altrove per essere abbattuti e quindi inceneriti o sotterrati».

117. Il governo dei Paesi Bassi non contesta né il numero di spostamenti di animali né l'allontanamento dai propri criteri. Pertanto la censura relativa all'incoerenza riguardo alle finalità dell'art. 9 della direttiva 80/217 appare plausibile.

118. Per quanto riguarda la seconda censura della Commissione, secondo cui negli spostamenti di animali si sarebbero registrate carenze igieniche, è sufficiente constatare che a questo proposito la Commissione si è fondata su un rapporto del Ministero dell'Agricoltura olandese [35].

119. Giungo pertanto alla conclusione che la Commissione, contestando il numero e le condizioni igieniche dei trasporti di animali nel quadro dell'attuazione delle misure eccezionali di sostegno del mercato, con riferimento all'art. 9 della direttiva 80/217, non ha commesso errori di valutazione manifesti.

— Sulla politica relativa agli abbattimenti

120. La sospensione, a parere della Commissione inadeguata, della politica di abbattimento preventivo rientra nelle censure principali mosse nei confronti delle autorità olandesi, in quanto a detto provvedimento si devono imputare gravi conseguenze sul decorso della malattia. La Corte dei conti e la Commissione ritengono in sostanza che di fatto gli Stati membri non sono obbligati a ricorrere all'abbattimento preventivo, «ma, qualora lo facciano, tale politica deve essere basata su presupposti sia tecnici che scientifici corretti» [36].

121. Anche in questo caso il governo dei Paesi Bassi non contesta i fatti rilevati dalla Commissione — vale a dire la sospensione dell'abbattimento preventivo nel periodo che intercorre tra il 13 febbraio e il 14 o 15 aprile 1997 [37] —, bensì le conseguenze giuridiche trattene.

122. In effetti il diritto comunitario non contiene alcun obbligo di abbattimento preventivo dopo l'insorgenza di un'epidemia di PSC. Ai sensi dell'art. 5, n. 2, della direttiva 80/217, gli Stati membri possono disporre evacuazioni preventive di suini non infetti e non sospetti perché siano macellati senza indugio in impianti specializzati. Tuttavia l'art. 3, n. 2, quinto trattino, della decisione 90/424 subordina la concessione del contributo finanziario della Comunità all'applicazione di «disposizioni atte ad evitare il rischio di propaga-

35 — «De uitbraak van klassieke varkenpest in Nederland. Eindeevaluatie» del 30 marzo 1998.

36 — Loc. cit., punto 46.

37 — È tuttavia controverso il momento in cui le autorità olandesi hanno messo a conoscenza la Commissione e gli altri Stati membri della loro decisione, v. supra, paragrafo 90.

zione delle infezioni» [38]. Occorre in questo caso stabilire se le misure adottate dalle autorità olandesi possano rientrare in tali provvedimenti. La Commissione nega che sia così rinviando alla sospensione, a suo parere inadeguata, delle misure di evacuazione e alle successive presunte lacune al momento della loro ripresa.

123. Sebbene quindi sia pacifico che non sussisteva un obbligo di evacuazione ovvero di abbattimento preventivo di suini, le precedenti esperienze dimostrano l'efficacia, seppur non indiscussa [39], di una siffatta misura — preventiva — in caso di insorgenza di peste suina in zone ad alta densità di suini, quale è tutto il territorio dei Paesi Bassi [40]. Occorre pertanto stabilire i limiti che derivano da queste conoscenze in relazione al margine discrezionale di cui dispongono gli Stati membri nell'ambito della scelta della strategia di lotta contro le malattie.

124. Ritengo che si debba distinguere tra le censure connesse con la sospensione delle evacuazioni preventive e le censure che riguardano l'attuazione dei successivi provvedimenti di evacuazione.

125. Per quanto attiene alla sospensione delle evacuazioni preventive, la Commissione non censura tanto la decisione in sé, quanto le sue modalità, in particolare la mancanza di una discussione in seno al comitato sugli argomenti, a suo parere, poco convincenti a favore di una sospensione.

126. Il governo dei Paesi Bassi sottolinea, a mio avviso giustamente, che in linea di principio esso era libero di disporre o meno le evacuazioni preventive. Questa libertà di scelta sussisteva anche tenuto conto dell'alta densità di suini, in quanto la ponderazione da effettuare è manifestamente subordinata anche all'intensità dell'epidemia, che tuttavia può essere individuata solo dopo qualche tempo.

127. Nondimeno il governo dei Paesi Bassi non ha fatto valere che con la sua decisione la Commissione è intervenuta in modo illecito nell'ambito del suo potere discrezionale. Anche se la Commissione si è espressa in modo favorevole alle evacuazioni preventive, tuttavia la censura mossa non riguardava la politica di volta in volta seguita, ma piuttosto il duplice cambio di strategia senza consultazione del comitato.

128. La Commissione avrebbe commesso un errore di valutazione manifesto se, sulla base delle riserve che nutriva in merito alla sospensione, avesse criticato la misura in quanto tale. Tuttavia dalle osservazioni delle parti non si evince tale posizione.

129. Il governo dei Paesi Bassi non contesta la mancanza di un'espressa comunicazione del cambio di strategia compiuto, dopo la sospensione delle evacuazioni preventive; tuttavia esso rimanda alle informazioni trasmesse e fa valere che la sospensione

38 — Per contro, l'art. 3 n. 2, primo trattino, della decisione 90/424, citato dalla Commissione nel suo controricorso, appare irrilevante in quanto, stando alla sua lettera, riguarda l'abbattimento di animali contaminati o sospetti.

39 — Relazione speciale della Corte dei conti (cit. alla nota 13, punto 46).

40 — Basti vedere la tabella 5 concernente la concentrazione a livello regionale della produzione di carni suine in Belgio, Germania, Spagna e Paesi Bassi, relazione speciale della Corte dei conti (cit. alla nota 13).

delle evacuazioni preventive avrebbe dovuto essere dedotta dall'assenza di una notifica di siffatte misure.

130. Tale tesi sarebbe nondimeno difficilmente conciliabile con la ratio dell'art. 3, n. 3, della decisione 90/424. La comunicazione ivi prevista delle «misure applicate (...) in materia di notifica e di eradicazione, nonché i risultati conseguiti» da parte dello Stato membro interessato deve manifestamente consentire al comitato, inter alia, di esaminare la situazione. Un siffatto esame — e il conseguente coordinamento della politica degli Stati membri nel settore veterinario — risulterebbe di difficile attuazione se le modifiche operate nella politica dello Stato membro interessato venissero sottaciute ovvero se dovessero essere tratte tutt'al più indirettamente da altre informazioni.

131. Di conseguenza la Commissione, censurando la mancata comunicazione della sospensione delle evacuazioni preventive, non ha commesso errori di valutazione manifesti.

132. Per quanto riguarda la ripresa delle evacuazioni preventive, la Commissione critica sia la decisione — a suo avviso — parzialmente tardiva sia le modalità. Il governo dei Paesi Bassi non contesta che l'attuazione delle evacuazioni preventive dopo la loro ripresa sia avvenuta in modo non ottimale.

133. Dalle osservazioni del governo dei Paesi Bassi emerge che la ripresa è avvenuta in un primo tempo solo in un territorio limitato a motivo del sovraccarico dei centri di eliminazione. Anche se il diritto comunitario non contiene prescrizioni per stabilire il territorio da evacuare o il periodo intercorrente tra la conclusione delle misure di disinfezione in un'azienda colpita dall'epidemia e le evacuazioni preventive nelle aziende circostanti, si può in ogni caso rilevare che la politica delle evacuazioni preventive ha perso efficacia a causa delle difficoltà presenti nei centri di eliminazione olandesi. Si aggiunga che la ripetuta modifica della politica di cui trattasi non ne conforta la coerenza. Pertanto, le censure della Commissione non possono giuridicamente essere definite come manifestamente erronee.

134. Tornerò sulla questione delle conseguenze finanziarie della censura in questione nell'ambito dell'esame della proporzionalità nonché nell'ambito del motivo di ricorso relativo alla violazione dell'obbligo di motivazione.

135. Su questo punto pervengo alla conclusione che il governo dei Paesi Bassi non è riuscito a dimostrare il carattere erroneo della decisione della Commissione riguardo ai fatti all'origine delle evacuazioni preventive. Dall'analisi giuridica cui ha proceduto la Commissione non emergono errori di valutazione manifesti; in particolare la Commissione non è sconfinata nel margine discrezionale concesso agli Stati membri.

— Conclusione a titolo provvisorio

136. Dalle censure di ordine tecnico mosse nella prima decisione impugnata non emergono errori di valutazione manifesti da parte della Commissione. Propongo pertanto alla Corte di respingere in quanto infondati il primo e il secondo motivo di ricorso dedotti nella causa C-293/00, nella misura in cui si riferiscono ad un errore di valutazione manifesto.

C — *Sulle censure di ordine finanziario-amministrativo (cause C-293/00 e C-501/01)*

137. Nelle due decisioni impugnate la Commissione ha mosso censure di ordine finanziario-amministrativo. Esse si riferiscono all'indennizzo degli allevatori che la Commissione ritiene non possa essere considerato «adeguato» ai sensi dell'art. 3, n. 2, ultimo trattino, della decisione 90/424.

138. Prima di esaminare i fatti su cui, ad avviso della Commissione, si fonda l'obiezione relativa all'inadeguatezza, ritengo si debba procedere ad un'interpretazione della nozione giuridica in questione, che costituisce l'oggetto principale del secondo motivo di ricorso dedotto dai Paesi Bassi in entrambi i procedimenti.

1. Interpretazione della nozione di «indennizzo adeguato»

a) Sostanziali argomenti delle parti

139. Nell'ambito del secondo motivo di ricorso il *governo dei Paesi Bassi* fa valere nelle due cause, riguardo a presunti errori di diritto commessi dalla Commissione, che l'applicazione di una rettifica finanziaria del 25% si spiegherebbe solo con un'interpretazione erronea delle disposizioni applicabili.

140. Per quanto attiene alla nozione di «indennizzo adeguato» degli allevatori, il governo dei Paesi Bassi osserva che né la direttiva 80/217 né la decisione 90/424, né altre disposizioni del diritto comunitario definirebbero dal punto di vista giuridico detta nozione. Ne emergerebbe che la sua applicazione rientra nell'ambito del potere discrezionale degli Stati membri, i cui limiti risiederebbero unicamente nella ratio delle disposizioni applicabili, nella fattispecie la direttiva 80/217 e la decisione 90/424. La concessione del contributo finanziario della Comunità di cui all'art. 3, n. 2, della decisione 90/424 sarebbe solo subordinata all'indennizzo rapido ed adeguato degli allevatori dal momento della conferma ufficiale della presenza della malattia. L'indennizzo mirerebbe quindi a conseguire lo scopo perseguito dalle disposizioni applicabili, vale a dire la lotta contro l'epidemia di PSC, che del resto i Paesi Bassi avrebbero incontestabilmente messo in atto.

141. La *Commissione* parte parimenti dal presupposto che gli Stati membri dispongono di un margine discrezionale per stabilire un indennizzo adeguato degli allevatori. Tuttavia essa aggiunge che l'esercizio di detta discrezionalità non può essere manifestamente contrario all'equità. L'adeguatezza dell'indennizzo presupporrebbe il rispetto dei prezzi indicativi fissati settimanalmente dal responsabile dell'ufficio tecnico del «Dienst Landbouwvoorlichting» (in prosieguo: il «DLV»). Nondimeno, nei casi di specie i suddetti prezzi sarebbero stati sistematicamente superati senza un'apparente spiegazione. Pertanto la Commissione ne avrebbe potuto evincere a ragione che gli indennizzi concessi erano manifestamente contrari al principio dell'equità e quindi non «adeguati».

b) Analisi giuridica

142. Mentre il governo dei Paesi Bassi ravvisa una competenza esclusiva degli Stati membri in relazione alla fissazione dell'indennizzo di cui trattasi, la Commissione ritiene di poter esercitare un controllo sull'importo dell'indennizzo concesso attraverso la nozione giuridica generica dell'adeguatezza.

143. Occorre premettere che la nozione controversa, in quanto condizione per la concessione di un contributo finanziario della Comunità ai sensi della decisione 90/424, costituisce una nozione del diritto comunitario la cui interpretazione è assoggettata al sindacato della Corte.

144. Si può concordare con il governo dei Paesi Bassi che spetta in linea di principio agli Stati membri decidere in merito alla concessione di un indennizzo e alla sua entità. La decisione 90/424 si limita a prescrivere rapidità e adeguatezza dell'indennizzo concesso.

145. Tuttavia non posso condividere la tesi sostenuta dal governo dei Paesi Bassi secondo cui ogni indennizzo concesso, purché non sia troppo esiguo, è atto a perseguire gli scopi delle misure veterinarie in quanto costituisce uno stimolo per gli allevatori a partecipare ai provvedimenti di evacuazione preventiva e ad altre misure volte a combattere le epidemie. Se detta tesi fosse corretta, l'art. 3, n. 2, della decisione 90/424 non dovrebbe esigere un indennizzo adeguato, bensì un indennizzo sufficiente.

146. Di conseguenza un indennizzo adeguato ai sensi dell'art. 3, n. 2, della decisione 90/424 non costituisce solo un indennizzo sufficiente, ma anche un indennizzo il cui importo, tenuto conto di tutte le circostanze del caso specifico, non sia in sostanza superiore alla perdita effettivamente subita dal relativo allevatore. Quindi i limiti della discrezionalità di cui dispone ciascuno Stato membro risiedono nella necessità di una correlazione tra indennizzo concesso e danno effettivamente subito.

147. Occorre stabilire il criterio in base al quale deve orientarsi in concreto l'esame dell'adeguatezza dell'importo dell'indennizzo. A questo proposito la Commissione — e la Corte dei conti [41] — hanno chiesto una motivazione riguardo al superamento sistematico dei tassi standard calcolati. Detta richiesta appare a maggior ragione fondata in quanto un indennizzo eccessivamente generoso degli allevatori comporta di per sé un rischio di irregolarità e minaccia di perturbare profondamente l'equilibrio sui mercati della carne, senza utilità per la lotta contro le epizoozie.

148. Alla luce di queste premesse, mi pare che il controllo sull'adeguatezza effettuato dalla Commissione nell'ambito delle censure di ordine finanziario-amministrativo da essa sollevate non solo sia lecito, ma anche necessario. Contrariamente alla tesi sostenuta dal governo dei Paesi Bassi, la Commissione non ha chiesto a tale riguardo il rispetto del prezzo indicativo, bensì unicamente una motivazione sostenibile del suo evidente e sistematico superamento.

149. Giungo pertanto alla conclusione che l'ipotesi della Commissione secondo cui la nozione di «indennizzo adeguato» non consente indennizzi superiori illimitati degli allevatori non contiene un errore di diritto.

41 — Relazione speciale (cit. alla nota 13, punto 53).

2. Constatazione e valutazione dei fatti da parte della Commissione

a) Nella causa C-293/00

i) Sostanziali argomenti delle parti

150. Il *governo dei Paesi Bassi* non contesta che per la concessione di indennizzi agli allevatori non sia sempre stato effettuato un controllo sufficiente del rispetto dei requisiti della prova. Tuttavia si sarebbe provveduto affinché le relative domande fossero integrate. La Commissione non avrebbe voluto tener conto dei dati corretti.

151. In particolare il governo dei Paesi Bassi chiarisce perché, da un lato, gli indennizzi versati non sarebbero stati eccessivi — inter alia con riguardo al valore degli animali — e, dall'altro, si debba escludere uno spostamento degli animali tra singole categorie al fine di aumentare l'indennizzo.

152. Inoltre esso sottolinea che gli accertamenti della Commissione in occasione di visite di controllo non avrebbero avuto carattere rappresentativo, tanto da non poter giustificare la rettifica finanziaria decisa.

153. La *Commissione* illustra in dettaglio le sue censure di ordine finanziario-amministrativo. Essa osserva che periti indipendenti del DLV avevano stabilito tassi per il calcolo dell'indennizzo corrispondenti in sostanza ai prezzi di mercato dell'epoca, ma detti tassi non avrebbero trovato applicazione nella pratica.

154. Il valore degli animali sarebbe stato sovrastimato in modo pressoché sistematico, vuoi con un indennizzo forfettario vuoi con un indennizzo calcolato in base al peso. Al riguardo i periti avrebbero classificato taluni animali in una categoria più favorevole. Il peso degli alimenti sarebbe stato sovrastimato in molti casi. Talvolta sarebbero stati concessi due indennizzi per lo stesso animale. Per quanto riguarda circa 600 aziende con scrofe, preventivamente evacuate, sarebbe stato concesso in un primo tempo un indennizzo normale e successivamente — in aggiunta — un indennizzo forfettario. Parimenti a volte sarebbe stato concesso un doppio indennizzo per suinetti, ovvero, da un lato, in base al regime di acquisto rientrante nelle misure eccezionali di sostegno del mercato e, dall'altro, sulla base di un numero fittizio — 4,73 — di suinetti per scrofa nell'ambito della fissazione dei relativi indennizzi.

155. La Commissione respinge la censura secondo cui i casi da essa presi in considerazione non avrebbero avuto carattere rappresentativo. Le sue verifiche avrebbero interessato il 7 % dell'importo complessivo di tutti gli indennizzi concessi e fino al 25 % degli indennizzi accordati all'acme dell'epidemia. Le irregolarità constatate non andrebbero considerate isolatamente; nel 24 % degli indennizzi esaminati vi sarebbe stata una sovrastima.

156. Riguardo alla censura secondo cui essa non avrebbe tenuto conto di dati rielaborati forniti dal governo dei Paesi Bassi, la Commissione fa valere che la relativa comunicazione si riferirebbe ad informazioni non oggetto delle decisioni impugnate. Inoltre essa osserva che l'importo delle spese, corretto, che le è stato notificato sarebbe superiore all'originario, il che farebbe pensare che le censure non siano state prese in considerazione.

157. La Commissione esamina altresì il ruolo dei periti e contesta — senza metterne in questione il carattere indipendente — che il più delle volte la sistematica divergenza dai prezzi di mercato non sarebbe stata motivata per iscritto.

158. Per quanto attiene alle differenze nel numero di animali rilevate tra i calcoli effettuati dai veterinari e le valutazioni dei periti, la Commissione respinge l'argomento secondo cui i calcoli dei veterinari sarebbero imprecisi. Tale argomento sarebbe incompatibile con la lettera e la ratio dell'art. 4 della direttiva 80/217.

ii) Analisi giuridica

159. Le censure di ordine finanziario-amministrativo mosse dalla Commissione riguardano il calcolo dell'indennizzo versato agli allevatori il cui bestiame è stato abbattuto. Esse sembrano rivestire particolare importanza in quanto le conseguenze finanziarie della prassi adottata dagli organi nazionali in questione possono essere calcolate con precisione.

160. L'importanza delle censure risulta tanto più evidente in quanto il governo dei Paesi Bassi — oltre alla questione già illustrata relativa all'interpretazione — contesta sia i casi presi in considerazione dalla Commissione sia il loro carattere rappresentativo.

— Osservazioni generali

161. Per quanto riguarda l'insieme delle censure di ordine finanziario-amministrativo mosse dalla Commissione, il governo dei Paesi Bassi fa valere in particolare che la Commissione non avrebbe preso in considerazione le correzioni effettuate a posteriori e si sarebbe inoltre fondata su casi specifici, senza motivare in maniera sufficiente la generalizzazione delle sue conclusioni.

162. Quanto ai dati su cui si fonda la Commissione riguardo ad eventuali correzioni successive, ritengo che sia sufficiente constatare che la Commissione ha chiarito — e non sono state sollevate obiezioni in merito — che le correzioni apportate dal governo dei Paesi Bassi riguardavano prevalentemente dati non oggetto della decisione impugnata, ovvero che la notifica corretta contemplava in sostanza un importo superiore all'originario.

163. Neanche la censura riguardante una generalizzazione illegittima da parte della Commissione è convincente. A questo proposito è d'uopo rammentare che la Commissione può articolare le sue censure solo sulla base della documentazione trasmessale dal relativo Stato membro nonché dei risultati dei controlli in loco. Tenuto conto della regola della ripartizione dell'onere della prova, già illustrata [42], spetta allo Stato membro dimostrare che i casi presi in considerazione dalla Commissione erano casi specifici che non consentono di concludere nel senso dell'esistenza di lacune generali. La decisione impugnata della Commissione non viene inficiata solo per il fatto che la Commissione ha fondato le sue censure su casi specifici.

— Stima eccessiva del valore degli animali in determinati casi

164. Su questo punto la censura della Commissione riguarda in sostanza il fatto che nei Paesi Bassi, per talune categorie di suini, in effetti erano stati fissati tassi

42 — V. supra, paragrafo 67.

standard per i versamenti degli indennizzi, che però i periti hanno ignorato in un numero rilevante di casi, senza aver fornito al riguardo una spiegazione convincente [43].

165. Pur non mettendo affatto in dubbio l'esistenza di una sovrastima in taluni casi, il governo dei Paesi Bassi non li ritiene rappresentativi. Occorre pertanto esaminare se il governo dei Paesi Bassi sia riuscito a dimostrare la mancata rappresentatività dei casi presi in considerazione dalla Commissione.

166. Esso ha fatto valere che, ai fini di motivare le sue censure, la Commissione avrebbe tenuto conto unicamente delle stime superiori ai tassi standard. Questa critica non sembra convincere già per il fatto che le stime al di sotto dei tassi standard appaiono normali in quanto detti tassi riguardano il peso massimo delle rispettive categorie di animali.

167. L'esistenza di un numero significativo di casi in cui vi è stata una sovrastima del valore degli animali rispetto ai tassi standard viene inoltre confermata da due ulteriori fonti. Da un lato, sia il governo dei Paesi Bassi che la Commissione citano una relazione dei revisori dei conti (Moret) Ernst & Young che conferma comunque una sovrastima del peso degli animali in un numero di casi che non diverge sostanzialmente dalle stime della Commissione. Dall'altro lato, il governo dei Paesi Bassi rinvia ad un rapporto dell'ufficio contabile del proprio Ministero dell'Agricoltura [44], che pur criticando, inter alia, le conclusioni cui è giunta la Commissione in casi specifici, rileva tuttavia anch'esso una sovrastima del peso degli animali in un numero significativo di casi.

168. Inoltre la Commissione ha dimostrato di aver esaminato un numero non irrilevante di casi [45]. Nel corso dell'intero procedimento la Commissione è sempre stata in grado di chiarire la composizione dei campioni e di mettere le sue stime in relazione con le cifre fornite da altre autorità.

169. Di conseguenza su questo punto non si rileva un errore di valutazione manifesto da parte della Commissione.

— Inammissibili spostamenti di animali tra singole categorie

170. A questo proposito la censura della Commissione riguarda in sostanza il fatto

43 — V. anche la relazione speciale della Corte dei conti (cit. alla nota 13, punto 53).

44 — «Rapport inzake de status per medio 2000 van het beheer over de financiële afwikkeling van de Klassieke Varkenpest 1997 en 1998».

45 — V. supra, paragrafo 155.

che in casi specifici i periti avrebbero assegnato taluni animali ad una categoria più favorevole in funzione dei versamenti di indennizzi. Il governo dei Paesi Bassi ritiene che non sia stata fornita la prova di un trattamento di favore riservato a singoli allevatori e contesta le stime della Commissione.

171. A sostegno della censura mossa la Commissione si è fondata su casi concreti. Pertanto spettava al governo dei Paesi Bassi dimostrare in dettaglio che la censura non si confaceva ai casi presi in considerazione dalla Commissione. Tuttavia, riferendosi genericamente alla procedura di stima, esso non ha fornito la relativa prova.

172. Inoltre il governo dei Paesi Bassi ammette espressamente che il punto di partenza delle considerazioni della Commissione — ovvero la non coincidenza tra il numero di animali oggetto di stima e il numero di animali conteggiati nelle aziende — non è errato[46]. Tuttavia un esatto computo degli animali presenti nelle aziende — ad esempio in occasione di valutazioni o visite a campione — non sarebbe stato necessario. Nondimeno, a mio parere, la Commissione attribuisce giustamente importanza ad un conteggio il più possibile esatto degli animali presenti nelle aziende, in quanto un siffatto computo costituisce la base per una registrazione esaustiva di tutti gli animali in occasione di successive misure di lotta contro le epizoozie.

46 — V. ad esempio il ricorso, paragrafo 181.

173. Di conseguenza il governo dei Paesi Bassi non ha potuto confutare la censura mossa dalla Commissione.

— Sovrastima del peso degli alimenti

174. Per quanto riguarda il peso degli alimenti, la Commissione in sostanza ha mosso la censura secondo cui la differenza tra quantità valutate e quantità effettivamente pesate avrebbe raggiunto anche il 43 %. Il governo dei Paesi Bassi contesta espressamente detta percentuale, senza però negare completamente il fatto che gli alimenti per animali sono stati sovrastimati.

175. La Commissione osserva che la differenza tra il peso degli alimenti stimato e quello effettivo non potrebbe essere motivata dal consumo, poiché la percentuale del 43 % si riferisce ad aziende in cui si è disposta l'evacuazione il giorno stesso della stima.

176. Alla luce di queste premesse la censura della Commissione non sembra infondata e ritengo che non ci sia motivo di considerare che al riguardo la Commissione sia partita da dati di fatto inesatti.

— Concessione di un doppio indennizzo

177. Il rapporto del Ministero dell'Agricoltura dei Paesi Bassi, citato dal governo dei Paesi Bassi [47], conferma perlomeno un caso in cui è stato concesso un doppio indennizzo.

— Creazione di un regime di doppio indennizzo

178. Con questa censura la Commissione fa valere in sostanza che la concessione di un indennizzo forfettario ad aziende preventivamente evacuate che allevano scrofe avrebbe originato oneri aggiuntivi.

179. Il governo dei Paesi Bassi spiega il fattore 4,73 suinetti per scrofa con la necessità di un indennizzo del valore genetico di una scrofa andato perso. La Commissione ribatte giustamente che si può tener conto di questo punto di vista nella stima del valore di una scrofa.

180. È d'uopo sottolineare che il rapporto del Ministero dell'Agricoltura olandese[47] considera anch'esso parimenti che nell'ambito di detto regime vi sono considerevoli oneri aggiuntivi.

181. Oltre a questa critica la Commissione censura in singoli casi la concessione di indennizzi per suinetti, nel quadro delle misure eccezionali di sostegno del mercato, ma anche nell'ambito dell'indennizzo forfettario controverso. Dalla corrispondenza in merito al fascicolo n. 76 non emergono errori da parte della Commissione a questo proposito, in quanto per effettuare il calcolo la Commissione si è fondata su fatti incontestati — in particolare il peso complessivo degli animali interessati — ed è giunta alla conclusione che in un notevole numero di casi gli animali per cui erano stati concessi indennizzi come suini da ingrasso erano in realtà suinetti.

— Sintesi e conclusione

182. Le censure di ordine finanziario-amministrativo mosse dalla Commissione sono fondate su fatti da cui non è possibile rilevare errori di valutazione manifesti da parte della Commissione. Questa tesi è corroborata da analoghe conclusioni cui è pervenuta in sostanza la Corte dei conti, in occasione delle sue ispezioni [48]. Il governo dei Paesi Bassi non è riuscito ad invalidare le censure della Commissione.

47 — Cit. alla nota 44.

48 — Relazione speciale (cit. alla nota 13, punti 53 e segg.).

183. Pertanto nella causa C-293/00 il primo motivo di ricorso dev'essere respinto anche per quanto riguarda le censure di ordine finanziario-amministrativo.

b) Nella causa C-501/01

i) Sostanziali argomenti delle parti

184. Il *governo dei Paesi Bassi* accusa la Commissione di aver tratto, sulla base di soli sei casi di indennizzo, conclusioni generali in merito alla fissazione dell'indennizzo versato agli allevatori interessati.

185. Dopo aver esaminato questi sei casi [49] il governo dei Paesi Bassi rileva che in nessuno sarebbero riscontrabili cumulativamente tutte le censure della Commissione [50]. In cinque dei sei casi le irregolarità sarebbero di scarsa importanza, vale a dire sarebbero fondate solo una o due censure; la censura riguardante la compensazione eccessiva derivante dall'indicizzazione sarebbe pertinente addirittura in un solo caso. Ne deriva, secondo il governo dei Paesi Bassi, che il presunto carattere ripetuto e sistematico delle irregolarità non è riconducibile a un unico elemento di fatto.

49 — Caso 1: UBN 420903 Van Dongen; caso 2: UBN 1599297 Bergen; caso 3: UBN 546148 Van Aar; caso 4: UBN 596284 Gerrits-Van Den Berg; caso 5: UBN 1756494 Boxtel; caso 6: UBN 1714759 Nooijen.

50 — V. in dettaglio supra, paragrafo 24.

186. La *Commissione* ribatte che le sue conclusioni si fondano sull'esame di tutti i fascicoli per cui nel 1998 è stato versato un indennizzo agli allevatori di suini per la macellazione dei loro animali. Essa avrebbe solo approfondito le sue conclusioni sulla base di sei casi rappresentativi, sotto il profilo temporale e contenutistico.

ii) Analisi giuridica

187. Dalla decisione impugnata e dalla lettera della Commissione dell'11 dicembre 2000 emerge che in sostanza la Commissione fonda l'applicazione di una riduzione del 25 % sulle spese notificate dal governo dei Paesi Bassi riguardo all'indennizzo degli allevatori sulle seguenti censure: mancata corrispondenza tra il numero delle domande di indennizzo e il numero effettivo di giovani scrofe; superamento in media del 9,4 % dei tassi standard per l'indennizzo relativo a scrofe; sovrastima del peso degli animali nell'ordine del 12,2 % in aziende in cui sono presenti unicamente suini da ingrasso; sovrastima del peso degli alimenti del 17 % in aziende interessate dal provvedimento di evacuazione il giorno in cui è stata effettuata la stima, nonché aumento dell'indennizzo versato del 15,5 % sulla base di un sistema di indicizzazione.

188. Il governo dei Paesi Bassi contesta queste censure nei particolari ed esprime

inoltre dubbi riguardo al metodo seguito di trarre conclusioni generali da casi specifici.

189. Per quanto attiene alla prima censura, è sufficiente constatare che essa non è stata presa in considerazione ai fini del calcolo degli oneri aggiuntivi sostenuti nell'ambito dell'indennizzo degli allevatori, cosicché non occorre approfondire la questione della sua esattezza.

190. Quanto alla seconda censura, relativa al superamento sistematico dei tassi standard, rinvio alle osservazioni formulate in precedenza in merito alla stessa censura mossa nella causa C-293/00 [51]. Occorre inoltre rilevare che la Commissione non ha fondato questa censura su casi specifici, bensì sul numero complessivo degli indennizzi per scrofe. Il governo dei Paesi Bassi ha dimostrato che il superamento dei tassi standard era motivato solo in uno dei sei casi [52]. Con ciò, esso non è riuscito a provare che al riguardo la Commissione si è fondata su fatti erronei. La Commissione ha inoltre rilevato in tutti e sei i casi problemi nella stima degli animali, su cui il governo dei Paesi Bassi non ha potuto fornire delucidazioni. Nei limiti in cui detti casi specifici confermano le conclusioni relative a tutti i casi di indennizzo, non è ravvisabile alcun errore di valutazione manifesto da parte della Commissione.

51 — V. supra, paragrafi 164 e segg.

52 — Caso «van Dongen» (cit. alla nota 49).

191. Per quanto attiene alla terza censura, relativa alla sovrastima del peso di suini da ingrasso, occorre rilevare che a questo riguardo la Commissione si è parimenti fondata sulla relazione dei revisori dei conti (Moret) Ernst & Young. Su questa base essa è giunta alla conclusione che il peso misurato in occasione dell'eliminazione di animali era inferiore del 12,2 % a quello posto alla base degli indennizzi, il che palesa una sovrastima del peso e/o del valore degli animali. Sull'esempio di 16 dei casi specifici menzionati dal governo dei Paesi Bassi la Commissione dimostra che in dieci casi esisteva una differenza di oltre il 10 % tra i dati relativi ai due pesi, mentre in quattro altri casi la percentuale oscillava tra il 5 e il 10 %. Non è quindi direttamente individuabile il carattere erroneo dei fatti che essa ha posto a fondamento della propria censura.

192. Per quanto riguarda la quarta censura, relativa alla sovrastima del peso degli alimenti in aziende in cui hanno avuto luogo contemporaneamente la stima corrispondente e l'evacuazione, occorre osservare che il governo dei Paesi Bassi non contesta in linea di principio una certa sovrastima — anche se di portata inferiore rispetto a quanto rilevato dalla Commissione —, ma la riconduce a difficoltà pratiche. Tuttavia le modalità di calcolo diverse non spiegano le opinioni divergenti sulla portata della sovrastima. A tale riguardo la Commissione parte giustamente dal presupposto che la percentuale di sovrastima va espressa in relazione al peso effettivo, vale a dire il peso al momento della distruzione degli alimenti. Pertanto non è ravvisabile un errore di valutazione manifesto da parte della Commissione.

193. Riguardo alla quinta censura, relativa agli oneri aggiuntivi derivanti dal regime di verifica delle stime, è anzitutto d'uopo rilevare che il governo dei Paesi Bassi non ha dimostrato di aver notificato un siffatto regime. Inoltre dagli argomenti delle parti emerge che la Commissione ha rilevato differenze tra il numero di animali stimato dai veterinari e il numero effettivo di animali nelle relative classi di indennizzo. Il governo dei Paesi Bassi non contesta questa circostanza e fornisce delucidazioni generali [53], senza tuttavia riuscire a chiarire perché le differenze fossero quasi sistematicamente a vantaggio degli allevatori. Di conseguenza neanche in questo caso la Commissione si è fondata su fatti manifestamente erronei.

194. Occorre quindi rilevare che la Commissione non ha fondato le sue censure su casi specifici. Essa ha piuttosto confrontato casi specifici con i risultati di valutazioni critiche esaurienti degli indennizzi versati nel 1998, traendone conclusioni per quanto riguarda eventuali lacune. Occorre concordare con il governo dei Paesi Bassi solo in quanto sottolinea che non tutte le censure si applicano a tutti i casi esaminati in maniera approfondita. Tuttavia il governo dei Paesi Bassi non è riuscito a provare che la Commissione si è fondata su fatti manifestamente erronei.

53 — Esso rinvia in particolare a errori di stima da parte di veterinari nonché alle normali oscillazioni nel numero dei capi di bestiame.

3. Proporzionalità e motivazione della conseguenza giuridica

195. Poiché la questione della motivazione delle riduzioni decise dalla Commissione è strettamente connessa con quella della proporzionalità di ciascuna riduzione disposta, tratterò congiuntamente i corrispondenti motivi di ricorso nelle due cause. È d'uopo sottolineare che sostanzialmente gli argomenti dedotti in merito dalle parti coincidono in entrambe le cause.

196. Per contro l'analisi dei due motivi di ricorso va effettuata separatamente per ogni causa, in quanto sono riscontrabili divergenze in relazione al numero e alla gravità delle censure articolate dalla Commissione.

a) Sostanziali argomenti delle parti

i) Sulla proporzionalità

197. Nella causa C-293/00 il *governo dei Paesi Bassi* ritiene che le lacune constatate dalla Commissione (ovvero le circostanze da essa così definite) nell'ambito dell'attua-

zione di misure destinate alla lotta contro l'epidemia di PSC non siano proporzionate alla rettifica finanziaria su di esse fondata.

198. Esso aggiunge che la Commissione non avrebbe tenuto conto della situazione particolarmente complessa dei Paesi Bassi. Inoltre la Commissione si sarebbe fondata su pochi casi non rappresentativi per trarre conclusioni riguardo all'insieme di misure volte alla lotta contro l'epidemia di PSC del 1997.

199. In subordine il governo dei Paesi Bassi fa valere che anche nell'ambito delle liquidazioni dei conti FEAOG sarebbe applicabile una riduzione del 25 % unicamente allorché uno Stato membro non abbia applicato affatto, o abbia applicato solo in maniera estremamente lacunosa, un regime di controllo e sussistano le prove di irregolarità molto diffuse e di negligenze nell'ambito della lotta contro frodi e irregolarità.

200. La *Commissione* sottolinea che gli oneri aggiuntivi a carico del bilancio comunitario che emergono indicativamente da due delle dieci lacune censurate ammonterebbero ad almeno 79 milioni di EUR. La rettifica finanziaria applicata coprirebbe unicamente il 42 % di detti oneri aggiuntivi, con il 58 % ancora a carico del bilancio comunitario.

201. Nella causa C-501/01 il *governo dei Paesi Bassi* considera la rettifica effettuata come contraria al principio di proporzionalità rispetto alle censure mosse dalla Commissione riguardo alla fissazione degli indennizzi versati agli allevatori nel 1998. Sarebbe in ogni caso contrario al principio di proporzionalità fondare una rettifica generale su casi specifici non rappresentativi. Neanche un confronto con la procedura di liquidazione dei conti FEAOG fornirebbe delucidazioni sul tasso di rettifica applicato, tanto più che la Commissione non avrebbe fatto valere censure di ordine tecnico, a differenza di quanto avvenuto per il 1997.

202. La *Commissione* sottolinea che si sarebbe trattato della medesima epidemia di PSC. Le censure di ordine finanziario-amministrativo sarebbero rimaste invariate, cosicché l'applicazione di un tasso di rettifica identico per i due periodi apparirebbe giustificata. Anche in questo caso essa fa valere che l'importo respinto sarebbe ampiamente inferiore agli oneri aggiuntivi a carico del bilancio comunitario derivanti dalle lacune contestate. Un confronto con la procedura di liquidazione dei

conti FEAOG non tornerebbe a vantaggio dei Paesi Bassi, in quanto la Corte avrebbe più volte dichiarato che la Commissione può escludere del tutto dal finanziamento le spese ingiustificate.

ii) Sull'obbligo di motivazione

203. In entrambe le cause il *governo dei Paesi Bassi* ritiene che le decisioni impugnate abbiano una motivazione insufficiente e a questo riguardo violino l'obbligo di motivazione ai sensi dell'art. 253 CE. In particolare la Commissione non avrebbe menzionato il fondamento giuridico cui è ricorsa per applicare la rettifica finanziaria del 25 %. Inoltre essa non avrebbe spiegato come sia giunta alla conclusione relativa alla necessità di ridurre il contributo finanziario della Comunità. Una motivazione dettagliata della seconda decisione impugnata sarebbe stata tanto più necessaria, in quanto in precedenza la Commissione non avrebbe mai espresso riserve in relazione al sistema di indicizzazione in vigore nei Paesi Bassi.

204. La *Commissione* contesta qualsivoglia violazione dell'obbligo di motivazione. Essa osserva che la portata di detto obbligo dipenderebbe dalla misura in cui il destinatario della decisione è stato associato all'elaborazione della medesima. Essa rammenta che alle decisioni impugnate è preceduto un fitto scambio di corrispondenza tra la Commissione e il governo dei Paesi Bassi. Per questo motivo sarebbe sufficiente, conformemente alla giurisprudenza, anche una motivazione minima.

205. Nella causa C-293/00 la Commissione sostiene inoltre di aver spiegato tutte le censure, inclusa quella riguardante la stima ex novo, in una lettera inviata il 18 novembre 1999 dal sig. Coleman, direttore generale della DG Salute e tutela dei consumatori, al sig. Bot, rappresentante permanente dei Paesi Bassi. Tale lettera sarebbe già sufficiente per soddisfare l'obbligo di motivazione.

206. La Commissione ribadisce analogamente detto argomento nella causa C-501/01 e rinvia in questo caso alla lettera trasmessa l'11 dicembre 2000 dal sig. Coleman.

b) Analisi giuridica

207. A motivo della diversa portata delle censure nelle due cause, appare d'uopo procedere ad un esame separato del rispetto del principio di proporzionalità e dell'obbligo di motivazione.

i) Nella causa C-293/00

— Sulla proporzionalità

208. Sempre che si debba considerare ammissibile una rettifica, il governo dei Paesi Bassi ritiene che esista in ogni caso una discrepanza tra l'entità della riduzione decisa dalla Commissione e le censure da essa mosse in relazione alla politica seguita dal governo dei Paesi Bassi.

209. Poiché mi sono già espressa sull'ammissibilità di principio di una riduzione forfettaria, rinvio al riguardo alle osservazioni formulate in precedenza [54].

210. Alla luce delle considerazioni che precedono, è indubbio che alla Commissione va riconosciuta un'ampia discrezionalità nello stabilire le conseguenze di un'osservanza di norme comunitarie in relazione a misure nazionali adottate nel settore veterinario.

211. Tuttavia, nell'ambito dell'esercizio di questo ampio potere discrezionale, la Commissione resta vincolata al principio di proporzionalità, nel senso che la conseguenza decisa debba trovarsi in adeguata relazione al tipo, alla gravità e alla portata delle irregolarità constatate. Con ciò si vuole escludere qualsiasi arbitrio nell'ambito dell'applicazione di una riduzione forfettaria [55].

212. Sembra comunque poco utile ricavare paralleli con i criteri di applicazione dei tassi di rettifica del rapporto Belle, in quanto le aliquote ivi previste si riferiscono alla totalità delle spese dello Stato membro, mentre i tassi di riduzione in questione nel caso di specie possono essere applicati solo sulla metà dell'importo complessivo delle spese.

213. Nel caso di specie la Commissione ha fornito prove documentali esaurienti sia per quanto riguarda le lacune della politica nazionale nel settore veterinario sia in merito alle probabili conseguenze finanziarie di detta politica. Riguardo alla determinazione di tali conseguenze finanziarie occorre osservare che la Commissione si è fondata, da un lato, su una ricerca condotta dall'Università di Wageningen e, dall'altro,

54 — V. supra, paragrafi 49 e segg.

55 — L'esistenza di un ampio potere discrezionale della Commissione va di pari passo con un controllo limitato della Corte, riferito all'errore di valutazione manifesto. In un altro contesto (responsabilità extracontrattuale della Comunità) la Corte ha già riconosciuto che «perché il principio di proporzionalità sia violato in modo palese e grave (...) deve trattarsi di un errore di tale gravità che il comportamento dell'istituzione confini con l'arbitrio (v. sentenza della Corte 5 dicembre 1979, cause riunite 116/77 e 124/77, Amylum/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3497, punto 19)».

in relazione alle censure di ordine finanziario-amministrativo, anche su stime proprie.

214. La ricerca effettuata dall'Università di Wageningen sulle conseguenze finanziarie riguardo alle censure di ordine tecnico fornisce un ordine di grandezza ragionevole. Si aggiungono poi le stime della Commissione in relazione alle censure di ordine finanziario-amministrativo che, se si presuppone l'esattezza di contenuto delle censure, non divergono in sostanza dalle cifre trasmesse dal governo dei Paesi Bassi menzionate nella fase scritta del procedimento.

215. Occorre anche sottolineare che le conseguenze finanziarie stimate dalla Commissione sono manifestamente superiori all'importo della rettifica; pertanto se ne può dedurre che la Commissione ha tenuto debitamente conto degli inevitabili errori nell'esercizio del potere discrezionale concesso al rispettivo Stato membro nonché della particolare complessità dell'epidemia di PSC in questione.

216. Pertanto giungo alla conclusione che la censura relativa alla presunta mancanza di proporzionalità della riduzione del 25 % nella causa C-293/00 non è giustificata.

— Sulla motivazione

217. Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione, è d'uopo rinviare alla giurisprudenza citata giustamente dalla Commissione, secondo cui «[n]el 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» [56].

218. Questo principio appare applicabile al caso di specie.

219. Secondo una costante giurisprudenza, infatti «la portata dell'obbligo di motivazione sancito dall'art. 190 del Trattato CEE dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e dal contesto nel quale esso è stato adottato» [57]. A questo proposito, in una costante giurisprudenza la Corte ha pari-

56 — Sentenza 1° ottobre 1998, causa C-27/94, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-5581, punto 26).

57 — Sentenza 22 giugno 1993, causa C-54/91, Germania/Commissione (Racc. pag. I-3399, punto 10). V. da ultimo sentenza 28 gennaio 2003, causa C-334/99, Germania/Commissione (Racc. pag. I-1139, punto 58), in un procedimento riguardante il Trattato CECA.

menti sottolineato che, anche se la necessaria motivazione deve far apparire in maniera chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'autorità comunitaria da cui promana l'atto controverso, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato ed alla Corte di esercitare il proprio controllo, non si richiede, però, che la stessa contenga tutti gli elementi di fatto o di diritto pertinenti.

220. Nel caso di specie è pacifico che la Commissione ha immediatamente trasmesso i risultati delle sue visite di controllo alle autorità olandesi e ne ha chiesto il parere in merito. È inoltre pacifico che la Commissione ha fornito una motivazione delle rettifiche programmate prima dell'adozione della decisione, ad esempio nelle lettere 13 gennaio 1998 e 29 ottobre 1999.

221. Quindi il Regno dei Paesi Bassi era strettamente associato al procedimento di elaborazione della prima decisione impugnata e conosceva i motivi per i quali la Commissione riteneva di poter defalcare gli importi controversi.

222. Pervengo alla conclusione che, così considerata, la decisione impugnata soddisfaceva i requisiti di cui all'art. 253 CE, cosicché anche questo motivo di ricorso va respinto in quanto infondato.

ii) Nella causa C-501/01

223. Anche in questo caso è d'uopo premettere che considero ammissibile in linea di principio una riduzione forfettaria. Occorre tuttavia esaminare se la scelta del tasso di rettifica applicato dalla Commissione sia ragionevole. Ho già chiarito che il potere discrezionale della Commissione, senza dubbio esistente a tale proposito, è limitato dal divieto di arbitrio [58].

224. A questo riguardo il governo dei Paesi Bassi sottolinea, a mio parere a ragione, che la situazione esistente nel 1998 era notevolmente diversa da quella del 1997: l'epidemia raggiungeva il suo culmine nel 1997; nel 1998 l'eradicazione della malattia interessava solo un numero limitato di aziende. La Commissione ne ha tenuto conto in quanto critica la strategia seguita dal governo dei Paesi Bassi solo per il 1997.

225. Tuttavia, a mio parere, dalle considerazioni precedenti non si può trarre — a differenza di quanto ritiene il governo dei Paesi Bassi — che alle obiezioni sollevate dalla Commissione riguardo alla politica seguita nei Paesi Bassi all'inizio della peste suina nel 1997 non si debba più attribuire rilevanza per quanto attiene al 1998. Anche se le censure della Commissione relative al 1998 si riferiscono solo all'indennizzo degli allevatori, se non si fossero compiuti manifestamente errori strategici all'inizio dell'epidemia di PSC, sarebbe però forse stato

58 — V. supra, paragrafo 211.

possibile evitare in certa misura una propagazione dell'infezione, cosicché, probabilmente, le spese sostenute nel 1998 non sarebbero state affatto necessarie.

226. Da questo punto di vista sarebbe stato coerente escludere completamente l'assunzione delle spese effettuate dallo Stato membro interessato nel secondo anno di epidemia o stabilire comunque un nesso chiaro tra la riduzione decisa per il 1998 e le censure di ordine tecnico relative al 1997. La Commissione, limitandosi ad una riduzione delle spese concernenti l'indennizzo degli allevatori sulla base di censure che riguardano esclusivamente il 1998, vi ha — evidentemente — rinunciato.

227. Come già illustrato, il governo dei Paesi Bassi non è riuscito ad invalidare sul piano fattuale le censure della Commissione [59]. Quindi si tratta ormai di stabilire se i Paesi Bassi siano riusciti a dimostrare un errore di valutazione manifesto della Commissione in relazione alla scelta dell'aliquota di rettifica.

228. Nella fattispecie è d'uopo rilevare che l'onere finanziario aggiuntivo basato sulle singole censure per quanto riguarda il 1998 oscilla, secondo i calcoli della Commissione, tra il 9,4 e il 17 %. Da un documento di lavoro interno della Commissione [60] emerge che essa ha individuato una sovrastima del valore degli animali e degli alimenti pari al 28 % circa. Tuttavia è evidente che i Paesi Bassi non hanno avuto modo di presentare osservazioni in merito a detti calcoli.

229. A questo punto occorre ricordare i requisiti più restrittivi, quanto all'obbligo di motivazione, già illustrati [61]. Di conseguenza si deve esaminare se la Commissione abbia motivato in modo sufficiente la scelta dell'aliquota di rettifica. Nutro dei dubbi in merito, alla luce delle seguenti considerazioni: occorre anzitutto sottolineare che la Commissione, ad esempio nella lettera inviata l'11 dicembre 2000 dal sig. Coleman per notificare le censure sostanziali riguardo alle spese sostenute nel 1998, si è limitata solo a fatti del 1998 per motivare le sue censure, e quindi in definitiva per motivare la riduzione del contributo finanziario della Comunità stabilita dalla decisione. Di conseguenza, il semplice riferimento fatto all'udienza alla necessità di una coerenza al riguardo tra le due decisioni impugnate non è — da solo — convincente. La proporzionalità della rettifica decisa per il 1998 può esser valutata solo sulla base di ciò su cui evidentemente la Commissione si è fondata nella formulazione delle censure.

230. Il governo dei Paesi Bassi ha inoltre dedotto [62] — senza essere contestato al riguardo — che la Commissione aveva

59 — V. supra le mie considerazioni ai paragrafi 71 e segg.

60 — Allegato 1 alla controreplica.

61 — V. supra, paragrafo 57.

62 — Ricorso, paragrafo 35, e allegato 7 al ricorso.

proposto in origine una riduzione del 15 %. L'onere finanziario aggiuntivo citato, sulla base delle singole censure della Commissione, suggerisce in realtà una siffatta percentuale, se si considera che non tutte le censure valgono per ciascun caso di indennizzo [63]. Nondimeno, con lettera 11 dicembre 2000 la Commissione ha prospettato una riduzione del 25 %, *senza* evidenziare in alcun modo fatti o dati [64] che potessero giustificare una modifica della sua proposta iniziale. Tuttavia la completa mancanza di motivazione di una siffatta modifica sostanziale costituisce per lo Stato membro interessato un ostacolo rilevante all'esercizio dei diritti della difesa [65]. Una simile modifica priva di motivazione appare arbitraria.

231. Un semplice rinvio al documento di lavoro già citato [66] al fine di calcolare gli oneri aggiuntivi non può essere sufficiente in questo contesto, poiché è evidente che il governo dei Paesi Bassi non aveva modo di presentare osservazioni in merito. Occorre inoltre osservare che detto documento costituisce una stima elaborata sulla base di ipotesi non verificate.

232. Pertanto ritengo che a tale riguardo la Commissione abbia agito in maniera arbitraria e, quindi, nella decisione 2001/739, abbia violato il principio di proporzionalità combinato con l'obbligo di motivazione.

233. Di conseguenza propongo di accogliere il ricorso proposto dal governo dei Paesi Bassi al riguardo e di annullare la decisione impugnata nella causa C-501/01.

VI — Sulle spese

234. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

235. Alla luce delle considerazioni da me esposte in precedenza in merito all'esito del procedimento, nella causa C-293/00 le relative conclusioni della Commissione vanno accolte.

236. Alla luce delle considerazioni da me esposte in precedenza in merito all'esito del procedimento, nella causa C-501/01 le relative conclusioni del Regno dei Paesi Bassi vanno accolte.

63 — V. a tale riguardo supra, paragrafo 188.

64 — Ad esempio l'importanza delle censure relative al 1997 per la valutazione del 1998.

65 — Per quanto riguarda il principio dei diritti della difesa nell'ambito di una procedura di liquidazione dei conti FEAOG, v. sentenza 19 settembre 2002, causa C-377/99, Germania/Commissione (Racc. pag. I-7421), e le conclusioni da me presentate il 25 aprile 2002 in detta causa, in particolare paragrafi 80 e segg.

66 — Cit. alla nota 61.

VII — Conclusione

237. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo pertanto alla Corte di statuire quanto segue:

— Nella causa C-293/00

«1) Il ricorso è respinto.

2) Il Regno dei Paesi Bassi sopporterà le spese».

— Nella causa C-501/01

«1) La decisione della Commissione 2001/739/CE è annullata.

2) La Commissione sopporterà le spese».