# DECISIONE DELLA COMMISSIONE

**del 19 maggio 2004**

**concernente il regime di aiuti cui l'Italia intende dare esecuzione a favore delle imprese avicole — Programma A.I.M.A. settore avicolo C 59/01 (ex N 97/99)**

*[notificata con il numero C(2004) 1802]*

**(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)**

(2007/52/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 88, paragrafo 2, primo comma,

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente a detto articolo,

considerando quanto segue:

## I. PROCEDIMENTO

(1) Con lettera del 17 dicembre 1999 (protocollata il 22 dicembre 1999) la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea ha notificato alla Commissione la misura in oggetto, ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3 del trattato, riguardante interventi da parte dell'A.I.M.A. (Associazione italiana dei mercati agricoli) a favore del mercato avicolo italiano che avrebbe accusato un drastico calo dei consumi e delle vendite di pollame a causa dell'emergenza diossina del 1999.

(2) Con lettere dell'8 agosto 2000 (protocollata il 9 agosto 2000), del 15 novembre 2000 (protocollata il 21 novembre 2000), del 27 febbraio 2001 (protocollata il 1º marzo 2001) e del 23 maggio 2001 (protocollata il 28 maggio 2001) la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea ha comunicato alla Commissione i complementi d'informazione richiesti alle autorità italiane con lettere del 18 febbraio 2000 (rif. AGR 5073), del 2 ottobre 2000 (rif. AGR 25123), del 10 gennaio 2001 (rif. AGR 000449) e del 24 aprile 2001 (rif. AGR 009825).

(3) Con lettera del 30 luglio 2001, la Commissione ha informato l'Italia della sua decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2 del trattato in merito all'aiuto in questione.

(4) La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* [1]. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare le loro osservazioni in merito alla misura in questione.

(5) Le autorità italiane hanno presentato le loro osservazioni con lettera datata 24 ottobre 2001 (protocollata il 26 ottobre 2001). La Commissione non ha ricevuto osservazioni di altre parti interessate.

[1] GU C 254 del 13.9.2001, pag. 2.

## II. DESCRIZIONE

### Base giuridica

(6) Programma nazionale degli interventi A.I.M.A. per il 1999. Il fondamento giuridico della progettata misura di aiuto è costituito dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera d) della legge n. 610/82 che autorizza l'AIMA «avvalendosi dei mezzi derivanti dalla propria gestione finanziaria, in relazione all'andamento del mercato interno e alle disponibilità (…), a fornire prodotti agroalimentari a paesi in via di sviluppo, individuati, d'intesa con il ministero degli Affari esteri, sentito il parere dell'istituto nazionale dell'alimentazione».

### Contesto

(7) L'Unione nazionale dell'avicoltura (U.N.A.) italiana aveva sollecitato presso l'A.I.M.A. (Associazione italiana dei mercati agricoli) interventi a livello del mercato per fare fronte alle gravi conseguenze della crisi della diossina nel settore del consumo di carne di pollame.

(8) In un primo momento (cfr. lettera del 17 dicembre 1999), a seguito del rifiuto dell'AIMA di acquistare 17 000 t di carne invenduta — del valore di 40 miliardi di ITL (circa 20 milioni di EUR) -, l'UNA aveva proposto di collocare una parte delle carni (11 450 t) sui mercati di paesi in via di sviluppo, a prezzi favorevoli: la differenza tra il valore commerciale effettivo della merce e il suo prezzo di vendita (circa 20 miliardi di ITL, ossia il 50 % del valore commerciale corrente) avrebbe dovuto essere a carico dell'AIMA.

(9) A seguito delle osservazioni dei servizi della Commissione (cfr. lettera del 18 febbraio 2000), secondo cui l'aiuto si configurava piuttosto come una restituzione all'esportazione, a copertura della differenza tra il prezzo del pollame nei paesi in via di sviluppo e il prezzo sul mercato italiano (aiuto che risulterebbe quindi, per sua natura, incompatibile con il mercato comune, gli obblighi della Comunità nel quadro dell'organizzazione mondiale del commercio e l'organizzazione comune dei mercati), le autorità italiane non hanno più fatto riferimento, nella loro lettera del 10 agosto 2000, alla finalità iniziale dell'aiuto, ma hanno ritenuto che le perdite subite dai produttori italiani di pollame potevano essere considerate come causate da eventi eccezionali (e non dai rischi normali del mercato) e che pertanto poteva essere invocata la deroga prevista all'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) del trattato.

**Misura**

(10) Il programma in questione prevede una compensazione per i produttori avicoli, in seguito alla riduzione dei prezzi ed al crollo delle vendite, dovuti alla crisi della diossina ed all'allarmismo sociale che si è diffuso fra i consumatori. L'aiuto corrisponde alla differenza tra i prezzi medi nei paesi non colpiti dall'emergenza diossina ed i prezzi italiani durante il periodo giugno-luglio 1999 (questo periodo è quello considerato ai fini della compensazione). I prezzi medi dei paesi non colpiti dalla crisi (escludendo l'Italia) erano, secondo le autorità italiane, di 137,89 EUR/100 kg nel mese di giugno e 132,35 EUR/100 kg nel mese di luglio. La differenza dei prezzi è pertanto pari a 53,966 EUR/100 kg per il mese di giugno e 46,218 EUR/100 kg per il mese di luglio ([2]). L'aiuto è pari, al massimo, a 21 150 ITL (10,92 EUR)/100 kg e 15 400 ITL (7,95 EUR)/100 Kg. L'aiuto è concesso per la carne prodotta e commercializzata in giugno e luglio 2001, per un contributo globale massimo di 10 329 138 EUR.

(11) A sostegno di questo argomento, le autorità italiane precisano che l'emergenza diossina ha provocato non solo un crollo della produzione e del commercio (dovuto alle perturbazioni del mercato conseguenti all'evento), ma anche un forte calo dei consumi dei prodotti avicoli. In base ai dati forniti dalle autorità italiane, le vendite a prezzo ridotto hanno riguardato: nel mese di giugno 1999, 34 700 000 kg di carne (contro i 52 000 000 kg del giugno 1998) e nel mese di luglio 1999, 30 200 000 kg (contro i 51 000 000 kg del luglio 1998 ([3]). Nonostante l'UNA avesse introdotto delle misure preventive volte ad evitare una crisi di sovrapproduzione di carni avicole (consistente nell'abbattimento, in marzo, di pulcini che sarebbero arrivati a maturazione nei mesi successivi), l'emergenza diossina ha impedito che venissero conseguiti risultati soddisfacenti in questo settore.

(12) Nelle loro lettere del 21 novembre 2000 e del 28 maggio 2001, le autorità italiane hanno tenuto a precisare il ruolo fondamentale svolto dai mezzi di comunicazione nei mesi dell'emergenza: l'allarme da essi creato avrebbe aggravato il forte calo dei consumi di carni avicole (inferiori, rispetto all'anno precedente, del 29,1 %per il mese di giugno, del 10,1 %per il mese di luglio, del 16,2 %per il mese di agosto e del 5,9 %per l'anno intero). Il crollo della domanda ha causato una forte contrazione dei prezzi, particolarmente acuta in giugno e luglio (-30 %e - 30,1 %rispetto agli stessi mesi dell'anno precedente). Inoltre, per far fronte a questa situazione, i produttori italiani hanno dovuto immagazzinare 4 150 t di carne di pollo in giugno, 9 271 t in luglio e 2 595 t in agosto, data l'impossibilità di immetterle sul mercato.

(13) L'aiuto non prevede alcuna indennità per l'eliminazione di animali o di prodotti d'origine animale inadatti al consumo ed alla commercializzazione.

**Importo dell'aiuto**

(14) L'importo globale massimo del contributo previsto è di 20 miliardi di ITL (10 329 138 EUR).

**Dubbi all'origine dell'avvio del procedimento**

(15) La Commissione ha avviato il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2 del trattato perché nutriva dubbi sulla compatibilità del regime con il mercato comune. Questi dubbi riguardavano la possibilità di equiparare l'aiuto in oggetto ad un aiuto destinato a compensare le perdite dovute ad un evento eccezionale. Infatti le autorità italiane hanno invocato l'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) del trattato, che dispone che gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da eventi eccezionali sono compatibili con il mercato comune. La notifica fa riferimento all'emergenza diossina quale evento eccezionale.

(16) Il concetto di evento eccezionale non è definito nel trattato e la Commissione applica tale disposizione caso per caso dopo aver valutato attentamente il fatto specifico in questione. Nel caso dell'emergenza diossina riguardante i prodotti alimentari e gli alimenti per animali prodotti in Belgio, la Commissione aveva concluso che si trattava di un evento eccezionale ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) del trattato, in considerazione della natura e dell'estensione delle restrizioni che occorreva imporre per la tutela della salute pubblica in quel paese ([4]).

(17) Esistono altri precedenti per quanto concerne la definizione di evento eccezionale nel quadro, segnatamente, di vari aiuti concessi dal Regno Unito ([5]) in rapporto alla crisi della BSE: la Commissione era giunta alla conclusione che si trattasse di un evento eccezionale, tenuto conto in particolare del divieto di esportare carni bovine e del crollo dei consumi di carni bovine a seguito dell'insicurezza e dell'inquietudine generate dalle informazioni sulla BSE. Occorre tuttavia sottolineare che gli esempi succitati si riferiscono a paesi direttamente coinvolti dal fenomeno (rispettivamente, il Regno Unito per la BSE e il Belgio, per la diossina) e non, come nel caso in esame, ad un paese in cui il mercato è stato perturbato a causa delle preoccupazioni dei consumatori riguardo alla diossina.

([2]) I prezzi scontati in Italia erano rispettivamente di 83,924 EUR/100 kg e 86,132 EUR/100 kg.

([3]) Questi dati includono le quantità di prodotti acquistati dalle famiglie e dalle collettività.

([4]) Cfr. in particolare le sue decisioni adottate nell'ambito degli aiuti di Stato NN 87/99, NN 88/99, NN 89/99, N 380/99, N 386/99 e NN 95/99, N 384/99

([5]) Cfr. Gli aiuti di Stato N 299/96, N 290/96, N 278/96 e N 289/96

(18) Nei casi citati, l'indennizzo dei produttori per la perdita di reddito è stato ammesso dalla Commissione a condizione che la perdita di quote di mercato e il calo dei consumi fossero stati causati non soltanto dall'allarme sociale, ma anche da fattori eccezionali che hanno ostacolato il commercio normale dei prodotti in questione (un insieme di misure pubbliche combinate con un comportamento dei consumatori e dei mezzi di comunicazione del tutto straordinario). Nelle citate decisioni, si è sempre potuto individuare un rapporto diretto e immediato tra l'insieme dei fatti considerati come costituenti un evento eccezionale e le perdite subite dalle imprese.

(19) Finora le autorità italiane, invitate a dimostrare l'esistenza di un rapporto tra le perdite di reddito subite dai produttori agricoli e l'esistenza di un evento eccezionale affinché la Commissione potesse autorizzare l'indennizzo di tali perdite in virtù dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) del trattato, non sono riuscite a fornire una spiegazione convincente. Il rapido diffondersi di un allarmismo sociale che si è tradotto in una forte perturbazione del mercato su cui operavano gli allevatori italiani, nella perdita di quote di mercato e, di conseguenza, nella riduzione del fatturato rispetto ad una situazione normale, non sembra costituire di per sé — in base alle informazioni attualmente disponibili — un evento eccezionale ai sensi del trattato. Inoltre, nulla sta ad indicare che siano state prese misure di blocco delle vendite da parte di autorità nazionali o comunitarie.

(20) Anche se si giungesse alla conclusione di dover riconoscere che l'impatto «mediatico» in Italia sia stato più intenso di quello prodottosi in altri paesi europei, date la sensibilità della popolazione in materia di sicurezza alimentare e l'esistenza di un movimento d'opinione molto critico riguardo ai sistemi di produzione nel settore zootecnico, queste considerazioni non sembrano sufficienti, al momento, a dimostrare la sussistenza del carattere di eccezionalità dell'evento in questione.

(21) La Commissione si chiedeva piuttosto per quale motivo i produttori italiani non avrebbero potuto avvantaggiarsi di una tale situazione e incrementare le vendite di prodotti agricoli all'estero (o anche sul territorio nazionale) dato che, a differenza del Belgio, l'Italia non figurava tra i paesi direttamente colpiti dall'emergenza diossina.

(22) Un altro aspetto da chiarire è costituito dall'affermazione delle autorità italiane secondo cui gli allevatori hanno dovuto surgelare la carne invenduta (4 150,8 t in giugno, 9 271,3 t in luglio e 2 595,9 t in agosto). Sulla base di questa affermazione, non si poteva escludere che tale operazione avesse potuto consentire la vendita in un secondo tempo dei prodotti agricoli rimasti invenduti durante il periodo dell'emergenza. In tal caso, le perdite sarebbero più limitate di quelle dichiarate nell'ambito dell'esame del caso. Inoltre, la Commissione non era in grado di stabilire la quantità di carne rimasta invenduta a causa del crollo della domanda provocato dal timore di presenza di diossina, né le dimensioni della sovrapproduzione dovuta ad una stima non corretta della domanda per l'estate.

(23) Sulla base delle considerazioni sopra illustrate, la Commissione non poteva escludere che si trattasse di un aiuto inteso meramente a migliorare la situazione finanziaria dei produttori senza contribuire in alcun modo allo sviluppo del settore, aiuto concesso per di più unicamente in base al prezzo, alla quantità o all'unità di produzione, in altre parole, assimilabile ad un aiuto al funzionamento e di conseguenza incompatibile con il mercato comune, ai sensi del punto 3.5 degli Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo ([6]) (nel prosieguo, «gli Orientamenti»).

(24) La Commissione aveva pertanto espresso dubbi sull'esistenza di un rapporto tra le perdite di reddito subite dai produttori del settore avicolo italiano e l'esistenza di un evento eccezionale, così come sul fatto che gli aiuti in esame potessero soddisfare le condizioni per essere autorizzati in virtù dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) o in virtù dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato (a questo proposito, essi non sembravano neppure agevolare lo sviluppo di talune attività economiche) né per essere dichiarati conformi a uno dei punti degli Orientamenti.

## III. OSSERVAZIONI DELL'ITALIA

(25) Nella loro lettera del 24 ottobre 2001 (protocollata il 26 ottobre 2001) le autorità italiane hanno sottolineato innanzitutto che il crollo dei consumi dei prodotti avicoli durante i mesi di giugno, luglio, agosto e, in misura più modesta, fino a dicembre 1999, non era stato messo in discussione nella decisione di avvio del procedimento.

(26) Atteso che la Commissione non aveva messo in dubbio l'esistenza delle perdite in termini di vendite e di riduzione dei prezzi, secondo le autorità italiane era quindi soltanto necessario comprovare il collegamento tra queste perdite e l'emergenza diossina. Tale collegamento sarebbe provato dal fatto che le prime notizie sul «pollo alla diossina» sono state diffuse il 28 maggio 1999, alle ore 19.00 e che il crollo improvviso delle vendite è avvenuto a partire dal mese di giugno 1999 (riduzione delle vendite del 29 % rispetto al giugno 1998). La tendenza dei consumi in Italia avrebbe avuto un andamento parallelo al grado di allarme sociale suscitato dai mezzi di comunicazione, con un forte calo delle vendite durante il periodo della prima diffusione dell'informazione sulla diossina, una ripresa nel mese di luglio, quando l'interesse da parte dei media si era affievolito, e una continua riduzione delle vendita in agosto, a seguito della diffusione della decisione dell'Unione europea di raddoppiare la dose massima di diossina tollerabile in alcuni prodotti. A partire dal mese di settembre, i mass media avrebbero prestato sempre meno attenzione all'evento ed il consumo dei prodotti avicoli si sarebbe gradualmente normalizzato.

([6]) GU C 232 del 12.8.2000.

(27) Conseguentemente, per le autorità italiane è innegabile che esiste un collegamento tra l'allarme sociale, diffusosi a seguito delle informazioni sulla diossina in Belgio, e il calo dei consumi e del prezzo.

(28) Rimarrebbe, pertanto, da dimostrare il fatto che l'emergenza diossina verificatasi in Italia possa essere considerata un evento eccezionale ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) del trattato. La Commissione avrebbe già ammesso che la crisi della diossina è un evento eccezionale nel caso della crisi scoppiata in Belgio in considerazione della natura e della dimensione delle restrizioni imposte per salvaguardare la sanità pubblica. È vero che l'Italia non sarebbe stata direttamente colpita dalla crisi della diossina; tuttavia, le autorità italiane sostengono che non si possa negare che gli effetti della crisi abbiano oltrepassato le frontiere nazionali ed abbiano interessato anche i paesi vicini come l'Italia.

(29) Le autorità italiane sostengono che un evento eccezionale ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) del trattato è qualsiasi avvenimento non prevedibile o difficilmente prevedibile, come le calamità naturali. E' necessario quindi considerare l'avvenimento in sé e non le misure adottate per fare fronte alla situazione di crisi che sono soltanto una conseguenza dell'evento stesso. Del resto, nel caso della BSE nel Regno Unito, la Commissione avrebbe riconosciuto il carattere eccezionale dell'evento con riferimento al divieto di esportazione della carne, ma soprattutto a motivo del calo dei consumi della carne bovina determinato dall'incertezza e dai timori indotti dalle informazioni sulla BSE. La stessa situazione si sarebbe prodotta in Italia nel 1999, a seguito dell'allarme diossina. Il divieto di esportazione nel Regno Unito non ha avuto un grande impatto sul calo dei consumi, poiché, anche senza questo divieto, in qualunque caso i consumatori stranieri (così come gli stessi consumatori inglesi) avrebbero ridotto il consumo di carne bovina, la qual cosa ha impedito che si trovasse all'estero qualsiasi altro sbocco per questi prodotti. Nel caso della diossina nel 1999, si dovrebbe aggiungere che tutti i paesi terzi hanno vietato nello stesso periodo le importazioni di carne avicola in provenienza dall'UE.

(30) Il motivo per cui i produttori italiani non si sono rivolti ad altri mercati stranieri o non hanno utilizzato il mercato italiano risiederebbe quindi nella transnazionalità di un evento che ha ampiamente superato le frontiere del Belgio.

(31) I ricavi di alcune imprese avicole italiane per il periodo giugno — agosto 1999, indicherebbero chiaramente, secondo le autorità italiane, questa riduzione dei prezzi e delle vendite.

## IV. VALUTAZIONE GIURIDICA

### Esistenza dell'aiuto

(32) Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati o tramite risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

(33) Il regolamento (CE) n. 2777/75 del Consiglio, del 29 ottobre 1975, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del pollame ([7]), prevede, all'articolo 19, che, con riserva delle disposizioni contrarie del suddetto regolamento, gli articoli 87, 88 e 89 del trattato siano applicabili alla produzione ed al commercio dei prodotti contemplati dallo stesso regolamento.

(34) La misura programmata prevede il pagamento di contributi pubblici ad alcune imprese e l'aiuto in oggetto (che ammonta a 20 miliardi di ITL) sarebbe concesso in modo selettivo agli allevatori che si presume abbiano subito perdite derivanti dall'emergenza diossina. Inoltre, la misura prevista favorisce alcune produzioni (quelle del settore dell'allevamento avicolo) ed è tale da poter influire sugli scambi, tenuto conto della quota occupata dall'Italia nella produzione globale di pollame dell'Unione (13,2 %). Nel 2001, la produzione italiana lorda di pollame era pari a 1 134 000 t su 9 088 000 t dell'UE 15 ([8]).

(35) La misura in oggetto rientra pertanto nella definizione di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1.

### Compatibilità dell'aiuto.

(36) Il divieto di concessione di un aiuto di Stato non è incondizionato. Nella fattispecie, le autorità italiane hanno invocato le eccezioni di cui all'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) del trattato. Il trattato prevede che possano essere considerate come misure compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) quelle destinate ad ovviare ai danni causati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali.

(37) Il trattato non dà una definizione di «evento eccezionale» ed è pertanto necessario verificare se l' «emergenza diossina» in Italia possa essere assimilata ad un evento eccezionale ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) del trattato.

([7]) GU L 282 dell'1.11.1975, pag. 77.

([8]) Fonte: Eurostat e Commissione europea

(38) A norma degli Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo ([9]), nella valutazione degli aiuti destinati a compensare le perdite derivanti da calamità naturali o eventi eccezionali, la Commissione ha logicamente ritenuto che si dovesse dare un'interpretazione restrittiva delle nozioni di «calamità naturale» e di «evento eccezionale» di cui all'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) del trattato, in quanto esse costituiscono eccezioni al principio generale dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, sancito dall'articolo 87, paragrafo 1. Finora la Commissione ha considerato come calamità naturali terremoti, valanghe, frane e inondazioni. Tra gli eventi eccezionali sono stati accettati la guerra, i disordini interni e gli scioperi e, con alcune riserve e in funzione della loro estensione, gravi incidenti nucleari o industriali e incendi che causano perdite estese. Per contro, la Commissione non ha riconosciuto come evento eccezionale un incendio scoppiato in un unico stabilimento di trasformazione coperto da normale assicurazione commerciale. In generale la Commissione non considera come calamità naturali o eventi eccezionali l'insorgenza di epizoozie o fitopatie, anche se in un caso la Commissione ha effettivamente riconosciuto come evento eccezionale l'estesa diffusione di una malattia animale sconosciuta fino ad allora. A causa delle difficoltà di previsione di tali eventi, la Commissione continuerà a valutare caso per caso le proposte di concessione di aiuti a norma dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b), tenendo conto della prassi precedentemente seguita nel settore. Tale analisi caso per caso è particolarmente necessaria nel contesto di un aiuto concesso in un settore sensibile, come quello del pollame, nel quale qualsiasi misura d'intervento sui mercati potrebbe scontrarsi con le misure previste dall'organizzazione comune dei mercati.

(39) La Commissione non può accettare, in generale, che la contaminazione chimica dei prodotti alimentari destinati al consumo umano, in quanto tale, possa costituire un evento eccezionale ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b). Al contrario, il rischio di contaminazione è una conseguenza del fatto che i più alti livelli di qualità non sono garantiti lungo l'intera filiera alimentare.

(40) Nel caso della crisi della diossina in Belgio, numerosi elementi sono stati presi in considerazione, per concludere che questa crisi costituiva un evento eccezionale. Innanzitutto, la Commissione ha preso in considerazione l'ampiezza delle misure realizzate per contrastare la crisi e per la salvaguardia della salute umana, fra le quali il divieto dell'immissione sul mercato e della distribuzione al dettaglio di carne di pollame, il divieto di scambi e di esportazioni verso i paesi terzi di alcuni prodotti d'origine animale destinati al consumo umano ed animale, l'imposizione di una serie di condizioni, che includono la sorveglianza, la tracciabilità ed il controllo dei prodotti in questione ([10]). La dichiarazione d'evento eccezionale era pertanto basata su due elementi, vale a dire l'annuncio delle autorità belghe con la conseguente adozione di misure di emergenza e l'impossibilità di smerciare la produzione, che ha precipitato i produttori belgi in una situazione di crisi. Tale crisi, per le sue caratteristiche e per l'impatto sugli operatori interessati, si distingueva nettamente dalle condizioni abituali e si collocava al di fuori delle normali condizioni di funzionamento del mercato. Il rapido diffondersi di un allarmismo sociale tra i consumatori e l'embargo imposto da diversi paesi terzi nei confronti di animali e prodotti di origine animale belgi ha contribuito fortemente ad alimentare la crisi e si è tradotto in una forte perturbazione del mercato su cui i produttori belgi operavano, nella perdita di quote di mercato e, conseguentemente, nella riduzione del fatturato previsto in una situazione normale di mercato.

(41) Né la contaminazione chimica dei prodotti, né il crollo delle vendite di per sé sarebbero stati sufficienti a concludere che l'evento era caratterizzato da eccezionalità, che risulterebbe dalla combinazione di significative misure restrittive sulla commercializzazione e sulle esportazioni di questi prodotti e dal crollo delle vendite e dei prezzi. L'allarmismo sociale e la reazione dei consumatori di fronte alla contaminazione da diossina della carne di pollame hanno soltanto concorso all'eccezionalità dell'evento.

(42) Nel caso dei produttori italiani si constata che non è stata imposta alcuna misura di restrizione alla vendita ed all'esportazione né alcuna misura restrittiva a tutela della salute dei consumatori, giacché il paese non è stato colpito direttamente dalla crisi. L'unico fattore imprevedibile e perturbatore del mercato è stato il dilagare dell'allarme sociale e la reazione dei consumatori di fronte ad una contaminazione che si era verificata altrove.

(43) La situazione dell'Italia non può essere equiparata a quella dei paesi colpiti direttamente dalla crisi; l'emergenza diossina, infatti, è stata dichiarata evento eccezionale in Belgio e non evento eccezionale *tout court*. Come già sottolineato nei paragrafi 35-38, la mera contaminazione

([9]) GU C 28 dell'1.2.2000, pag. 2.

([10]) Queste misure si sono tradotte in tre decisioni della Commissione: Decisione 1999/363/CE della Commissione, del 3 giugno 1999, recante misure di protezione contro la contaminazione da diossina di alcuni prodotti di origine animale destinati al consumo umano o animale (GU L 141 del 4.6.1999, pag. 24). Queste misure riguardavano in particolare le carni di pollame e tutti i prodotti derivati dal pollame, come le uova e prodotti delle uova, grassi, proteine animali, materie prime destinate all'alimentazione, ecc… Decisione 1999/368/CE della Commissione, del 4 giugno 1999, e decisione 1999/389/CE della Commissione dell'11 giugno 1999, recante misure di protezione contro la contaminazione da diossina di prodotti destinati al consumo umano o animale ottenuti da animali delle specie bovina e suina (GU L 142 del 5.6.1999, pag. 46 e GU L 147 del 12.6.1999, pag. 26). Queste misure riguardavano in particolare la carne bovina e suina come pure il latte e tutti i prodotti derivati.

chimica dei prodotti alimentari destinati al consumo umano o il diffondersi di un allarmismo sociale non costituiscono di per sé un evento eccezionale ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b).

(44) Le autorità italiane hanno anche fatto riferimento alla prima crisi della BSE nel Regno Unito. In questo caso, la situazione straordinaria nel settore della carne bovina era dovuta al divieto totale dell'esportazione di animali vivi e di carne bovina dal Regno Unito verso i paesi europei ed i paesi terzi. L'impatto delle misure di mercato adottate nel quadro della BSE ha assunto pertanto nel Regno Unito una dimensione mai raggiunta prima di allora. Tra le misure adottate in risposta a tale crisi, la Commissione ricordava l'esistenza di un embargo totale sulle carni britanniche, nonché di tutti i prodotti derivati che possono entrare nella catena alimentare umana ed animale, e un crollo senza precedenti del consumo interno di carne. Il crollo dei consumi era associato alle incisive restrizioni di mercato, il che ha generato una situazione che si poteva definire eccezionale.

(45) Inoltre, nei casi più recenti di BSE in Europa ([11]), la Commissione ha ribadito che il calo delle vendite o degli introiti non è considerato eccezionale. Il crollo delle vendite è considerato la conseguenza di un evento eccezionale, che si verifica dalla combinazione rara di diversi fattori. Come nei casi sopra citati, gli aiuti destinati a ovviare ad un evento eccezionale ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) sono stati adottati nei paesi direttamente interessati, nei quali vari fattori hanno contribuito all'eccezionalità della crisi, quali: le ripercussioni estremamente negative per i produttori agricoli europei, l'allarmismo sociale diffusosi tra i consumatori e l'embargo imposto da un molti paesi terzi riguardo agli animali ed ai prodotti di carne che provengono dall'UE, nonché una serie di incidenti, sfuggiti al controllo degli allevatori, che hanno contribuito ad inasprire la situazione di crisi e diffondere timori tra i consumatori. Ciò si è tradotto in una forte perturbazione del mercato nel quale operano i produttori europei, con la perdita successiva di quote di mercato e, quindi, nella riduzione del fatturato previsto in una situazione normale di mercato.

(46) Un elemento importante che la Commissione ha preso in considerazione ai fini del riconoscimento di detta crisi come evento eccezionale, era la stabilità e l'equilibrio del mercato di carne bovina prima dello scoppio della crisi. Tuttavia, come dimostrato di seguito (cfr. paragrafi da 52 a 55 *infra*) e come dichiarato dalle stesse autorità italiane (cfr. lettere del 28.8.2000 e del 15 novembre 2000) ciò non valeva per il mercato dei polli in Italia, che registrava già un eccesso di produzione e una flessione dei prezzi.

([11]) Cfr., tra gli aiuti N 113/A/2001 (decisione SG 01.290550 del 27.7.2001), N 437/2001 (decisione del 27.7.2001 SG 01 290526D), N 657/2001 (decisione del 9.11.2001 SG 01292096) e NN 46/2001 (decisione SG 01 290558 del 27.7.2001).

(47) In tutti i casi citati sopra, ed in particolare in quelli citati dalle autorità italiane, l'evento eccezionale si è prodotto nel paese interessato, ed ha portato all'adozione di una serie di misure restrittive, di controllo del mercato e sanitarie, alle quali si è associato il crollo delle vendite e dei prezzi dei prodotti in questione.

(48) Inoltre, un evento eccezionale deve almeno presentare le caratteristiche di un avvenimento che per sua natura e per l'impatto sugli operatori interessati si distingue nettamente dalle condizioni abituali e si colloca al di fuori delle normali condizioni di funzionamento del mercato. La mera imprevedibilità dell'evento o la difficoltà di prevederlo possono essere un elemento dell'eccezionalità dell'evento, ma non possono di per sé essere sufficienti per dichiararlo «eccezionale» ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b).

(49) Nella fattispecie, il calo presunto delle vendite non si distingue da altri eventi che si ripercuotono sulla domanda, quali ad esempio la chiusura di un mercato di esportazione. Anche tale evento è imprevedibile, ma rientra nel rischio commerciale normale di un'impresa, e non avrebbe pertanto alcun carattere di eccezionalità ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) del trattato.

(50) Secondo le autorità italiane, i produttori italiani non avevano altri sbocchi di mercato, perché la crisi si è propagata ben oltre le frontiere belghe e la riduzione dei consumi di carne di pollame si è registrata ovunque in Europa.

(51) Ora, secondo i dati a disposizione della Commissione, le esportazioni intracomunitarie di pollame durante i mesi di giugno e agosto 1999 sono rimaste costanti rispetto alla tendenza annuale e perfino aumentate rispetto al 1998. Le esportazioni intracomunitarie durante il mese di luglio sono, dal canto loro, superiori rispetto alla tendenza registrata nell'anno 1999 e nel mese corrispondente dell'anno precedente. Benché non sufficiente a smaltire tutta l'eccedenza di prodotto invenduto dichiarata dalle autorità italiane, tale aumento ha ridotto l'impatto della crisi per i produttori, permettendo loro di vendere una parte della produzione sul mercato comunitario. Le autorità italiane non hanno fornito alcuna cifra a riprova della mancanza di altri sbocchi sul mercato comunitario, e si sono limitate ad affermare soltanto che, a causa della crisi, anche gli altri paesi europei avevano ridotto i consumi di carne di pollo. Secondo le stesse autorità, tuttavia, alcuni paesi (come la Danimarca, la Grecia, la Spagna, l'Irlanda, l'Austria, il Portogallo, la Finlandia, la Svezia, il Regno

Unito) potrebbero essere presi a riferimento per stabilire dei prezzi di raffronto (cfr. paragrafo 7 *supra*) a motivo del fatto che non sono stati colpiti dalla crisi. Pertanto, avrebbero potuto essere destinatari di almeno una parte di questa produzione eccedentaria.

(52) Inoltre, tenuto conto della politica adottata dalla Commissione in materia d'applicazione dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) del trattato nel settore agricolo, si deve escludere qualsiasi sovracompensazione delle perdite.

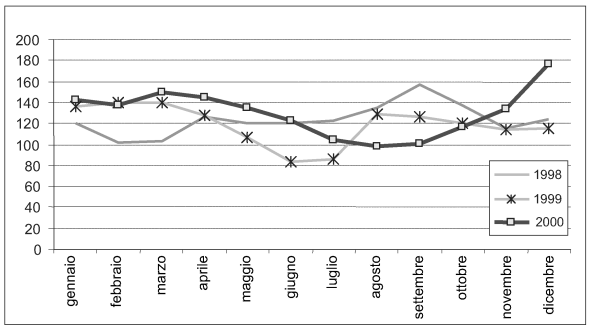
(53) Il meccanismo di compensazione previsto dalle autorità italiane si basa su un aiuto per la carne prodotta e commercializzata tra i mesi di giugno e luglio 1999, calcolata sulla base della differenza tra i prezzi medi dei paesi non colpiti dalla crisi ed i prezzi medi italiani. Questa differenza ammonta, secondo le autorità italiane, a 53,966 EUR/100 kg per il mese di giugno e 46,218 EUR/100 kg per il mese di luglio. L'aiuto è pari a 21 150 ITL (pari a 10,92 EUR)/100 kg e 15 400 ITL (7,95 EUR)/100 Kg.

(54) Questo metodo di calcolo pone due problemi. Il primo riguarda l'affermazione delle autorità italiane secondo cui gli allevatori hanno dovuto surgelare la carne invenduta ([12]). Ciò avrebbe permesso di smerciare in un secondo tempo i prodotti avicoli rimasti invenduti durante il periodo di crisi e le perdite sarebbero state più limitate di quanto dichiarato nel contesto dell'esame del caso. Le autorità italiane non hanno commentato questo punto. Di conseguenza, non si esclude il rischio di sovracompensazione delle perdite, tramite una vendita differita di una parte della produzione a prezzi probabilmente normalizzati. Inoltre, le autorità italiane hanno dichiarato che nel mese di giugno 1999 sono stati macellati polli per 43 170,1 t ed in luglio per 47 485,9 t, ovvero in totale 90 656 t (cfr. lettera del 15 novembre 2000) mentre le quantità vendute ammontavano a 34 700 000 kg di carne nel mese di giugno 1999 ed a kg 30 200 000 nel mese di luglio, cioè 64 900 t . Sono state surgelate 4 150,8 t di carne in giugno e 9 271,3 t in luglio, cioè 13 422,1. Non è stata fornita alcuna indicazione circa la destinazione della parte di carne prodotta, non venduta e non surgelata per la quale non si può escludere un'altra destinazione commerciale.

(55) Successivamente, l'Italia fa riferimento ai prezzi medi di altri paesi europei non colpiti dalla crisi, non tenendo conto del fatto che i prezzi in Italia erano già in calo prima del giugno 1999, e della variabilità della tendenza dei prezzi per la carne di pollame. Questa tendenza è illustrata, per gli anni 1998/1999/2000 ([13]) per l'Italia nella tabella seguente:

**Prezzo di mercato mensile, Polli interi,**

*EUR/100 kg*




(56) Stando alla dichiarazione delle autorità italiane, il settore della carne di pollame soffriva già di sovrapproduzione e in marzo i produttori avevano pertanto deciso di abbattere una parte dei polli destinati alla macellazione nei mesi di aprile e maggio, per ridurre l'offerta della carne a giugno del 4,8 %. A causa della crisi della diossina, secondo le autorità italiane, il 10 % della produzione di giugno non è stato macellato e immesso in commercio, bensì spostato ai mesi di luglio e agosto, determinando un appesantimento dell'offerta in questi due mesi. Sulla base dei dati a disposizione della Commissione, il numero dei pulcini immessi in allevamento è, in effetti, aumentato nei mesi di febbraio, marzo e aprile, il che fa stimare a 5,6 % l'aumento della produzione nel mese di giugno.

(57) I dati riferiti alla macellazione dei polli nel periodo maggio — agosto 1999 rispetto agli stessi mesi dell'anno precedente indicano che nel maggio 1999 si è registrato un aumento della macellazione e quindi dell'offerta dei polli di quasi + 9 %, nel giugno 1999 l'offerta è diminuita rispetto al giugno 1998 del - 10 % ed in luglio i polli macellati sono stati quasi il 10 %in più rispetto al 1998. Questa tendenza in aumento dell'offerta continua nel mese d'agosto 1999 (+ 6,5 %). Atteso che i prezzi seguono tendenzialmente l'andamento dell'offerta, si potrebbe dedurne una riduzione dei prezzi rispetto ai prezzi di aprile, che erano già più bassi rispetto alla media europea, a motivo della sovrapproduzione. Di conseguenza, un raffronto tra i prezzi dei polli in Italia nei mesi di giugno e luglio e la media dei prezzi dei paesi non colpiti dall'emergenza diossina porterebbe ad una sopravvalutazione del presunto valore dei polli in Italia.

(58) Data la variabilità dei prezzi dei polli in Italia e la tendenza al ribasso dei prezzi già prima dello scoppio della crisi della diossina, un raffronto tra i prezzi delle vendite di giugno 1999 e di giugno 1998 non sarebbe corretto e non rispecchierebbe la sovrapproduzione che incideva già sul mercato dei polli in Italia ed il conseguente ribasso dei prezzi che si era già registrato. La dichiarazione delle autorità italiane secondo cui i produttori avevano già adottato misure di correzione del mercato abbattendo in anticipo nel mese di marzo i pulcini che avrebbero dovuto essere macellati nei mesi di aprile e maggio per ridurre l'offerta durante i mesi di giugno e luglio è in contraddi-

([12]) Cfr. lettera del 23.5.2001, nella quale le autorità italiane dichiarano che i produttori sono stati costretti a surgelare 4 150,8 t in giugno, 9 271,3 t in luglio e 2 595,9 in agosto.

([13]) Dati concernenti le esportazioni intracomunitarie di tutta la carne di pollame (in peso carcassa)

zione con i dati sull'immissione in allevamento dei pulcini e quindi con la stima di produzione, che indica un aumento dell'offerta nel mese di giugno ed una piccola riduzione (1,6 %) nel mese di luglio. Sulla base di questi elementi, qualsiasi previsione dei prezzi di vendita nei mesi di giugno e luglio 1999 (confrontata con i prezzi di giugno 1998 o i prezzi registrati negli altri paesi europei non colpiti dall'emergenza diossina) sarebbe aleatoria.

(59) La Commissione può quindi concludere che, visto che l'allarmismo sociale in sé non costituisce una condizione eccezionale ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b) del trattato e che il metodo di calcolo delle perdite proposto dalle autorità italiane potrebbe condurre ad una sopravvalutazione delle perdite subite dai produttori di carne di pollame italiani, la misura non può essere considerata compatibile con il mercato comune sulla base dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b).

(60) Anche esaminando l'aiuto alla luce dell'articolo 87, paragrafo 3 del trattato, non si può che giungere alla conclusione che esso sia incompatibile con il mercato comune. L'articolo 87, paragrafo 3, lettera a) non è applicabile perché l'aiuto non è destinato a favorire lo sviluppo economico di regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso o si abbia una grave sottooccupazione.

(61) Per quanto riguarda l'articolo 87, paragrafo 3, lettera b), l'aiuto in questione non è destinato a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo o porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro.

(62) Con riferimento all'articolo 87, paragrafo 3, lettera d), l'aiuto in questione non riguarda gli obiettivi indicati nell'articolo stesso.

(63) Quanto all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), visto che la legge in questione è stata regolarmente notificata dalle autorità italiane ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3 del trattato, ai fini della sua valutazione si applicano le norme degli Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo ([14]) (nel prosieguo: Orientamenti). Infatti, conformemente al punto 23.3 degli Orientamenti, essi sono applicabili ai nuovi aiuti di Stato, anche quelli già notificati dagli Stati membri, ma sui quali la Commissione non ha ancora deliberato, con effetto a decorrere dal 1° gennaio 2000.

(64) Gli aiuti destinati a compensare le perdite di reddito generate da epizoozie, sono disciplinati dal punto 11.4. L'indennizzo può comprendere una compensazione ragionevole per la perdita di profitto, tenendo conto delle difficoltà relative alla sostituzione del bestiame o al reimpianto e della quarantena o di altri periodi di attesa imposti o raccomandati dalle autorità competenti, per consentire l'eliminazione della malattia prima di sostituire il bestiame o le colture. Condizione necessaria quindi, per la concessione dell'aiuto è l'abbattimento obbligatorio degli animali per ordine dell'autorità sanitaria/veterinaria, nel quadro di un piano volto a prevenire e debellare l'epizoozia.

(65) Si evince chiaramente dalla misure notificate, che le autorità sanitarie/veterinarie non hanno emesso alcun ordine di macellazione degli animali, nel quadro di un piano volto a prevenire e debellare l'epizoozia, giacché la contaminazione chimica non ha interessato le imprese italiane. La misura in esame non soddisfa pertanto le condizioni previste dal punto 11.4 degli Orientamenti.

(66) Alla luce di quanto suesposto, l'aiuto a favore delle imprese che operano nel settore della produzione di pollame non può essere considerato un aiuto destinato a compensare i danni causati da un evento eccezionale ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera b), né un aiuto che possa beneficiare di una delle deroghe previste dall'articolo 87, paragrafo 3. Gli aiuti in questione si configurano pertanto come aiuti al funzionamento, incompatibili con il mercato comune, a norma del punto 3.5 degli Orientamenti ([15]).

(67) L'aiuto configura altresì una violazione delle norme del regolamento (CE) n. 2777/75 , il quale dispone che solo le misure seguenti possono essere adottate per i prodotti di cui al suo articolo 1: misure intese a promuovere una migliore organizzazione della produzione, della trasformazione e della commercializzazione; misure intese a migliorarne la qualità; misure intese a permettere l'elaborazione di previsioni a breve e a lungo termine tramite la conoscenza dei mezzi di produzione impiegati; misure intese ad agevolare l'accertamento dell'evoluzione dei prezzi sul mercato di detti prodotti. Inoltre, per tener conto delle limitazioni alla libera circolazione che dovessero risultare dall'applicazione di provvedimenti destinati a combattere la propagazione di malattie degli animali, possono essere adottati, secondo la procedura di cui all'articolo 17, provvedimenti eccezionali di sostegno del mercato colpito da tali limitazioni. Detti provvedimenti possono essere adottati soltanto nella misura e per la durata strettamente necessarie al sostegno di tale mercato. Nella fattispecie, non è stata adottata per l'Italia nessuna delle citate misure; ne consegue che qualsiasi altro aiuto pubblico può essere concesso soltanto a norma degli articoli 87-89 del trattato. Come indicato nel procedente paragrafo, l'aiuto in questione non è conforme alle norme che disciplinano gli aiuti di Stato e, conseguentemente, non è compatibile con il mercato comune.

([14]) GU C 28 dell'1.2.2000, pag. 2.

([15]) Sentenza del Tribunale di primo grado dell'8.6.1995 nella causa T 459/1993 (*Siemens SA — Commissione delle Comunità europee*) Racc. [1995] pag. 1675.

V. **CONCLUSIONI**

(68) Alla luce di quanto precede, la Commissione può concludere che gli aiuti previsti dal programma A.I.M.A a favore del settore avicolo, costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 che non possono beneficiare di alcuna deroga prevista dall'articolo 87, paragrafo 2 né dall'articolo 87, paragrafo 3.

(69) Giacché il Programma è stato notificato ai sensi dell'articolo 88 paragrafo 3 del trattato, secondo il quale lo Stato membro può dare esecuzione alla misura progettata soltanto dopo l'approvazione della Commissione europea, non c'è motivo di chiedere il recupero degli aiuti,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

Gli aiuti che l'Italia intende concedere sulla base del Programma nazionale degli interventi A.I.M.A. per il 1999 sono incompatibili con il mercato comune.

L'Italia non può dare esecuzione agli aiuti in questione.

*Articolo 2*

Entro due mesi dalla notificazione della presente decisione, l'Italia comunica alla Commissione le misure adottate per conformarvisi.

*Articolo 3*

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, 19 maggio 2004.

*Per la Commissione*

Franz FISCHLER

*Membro della Commissione*