DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 30 novembre 1988

relativa ad un aiuto nazionale a favore del settore delle carni bovine in Italia

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

(89/217/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 93, paragrafo 2, primo comma,

visto il regolamento (CEE) n. 805/68 del Consiglio, del 27 giugno 1968, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine [1], modificato da ultimo dal regolamento (CEE) n. 571/89 [2], in particolare l'articolo 24,

dopo aver intimato agli interessati, conformemente all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato CEE, di presentare le loro osservazioni al riguardo [3],

considerando quanto segue :

I

1. In seguito alle informazioni comunicate alla Commissione il 29 gennaio 1988 i servizi competenti hanno chiesto alle autorità italiane di fornire informazioni sull'esistenza di un aiuto nel settore delle carni bovine.

Il governo italiano non ha risposto entro il termine previsto.

2. La misura in parola è così strutturata :

In base alla circolare dell'AIMA (Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo) n. 226/C del 22 gennaio 1988, il CIPE (Comitato interministeriale per la pianificazione economica) aveva deciso che, per le carni bovine, il quarto posteriore corrispondente al quarto anteriore consegnato all'intervento può essere lasciato in deposito presso questo stesso organismo dopo la congelazione.

Sempre secondo la circolare summenzionata, l'aiuto erogato in ragione di 2 000 Lit/kg (1,35 ECU) è destinato a coprire parzialmente i costi di trasporto sul mercato del prodotto lasciato in deposito nonché il deprezzamento subito dalla carne dopo la congelazione.

Le misure nazionali in vigore dal 1° febbraio 1988 riguardano un quantitativo massimo di 6 500 t di carni bovine, per un periodo di 5 settimane. Il costo complessivo previsto dell'aiuto ammonta a 13 miliardi di Lit (8,125 milioni di ECU).

Al riguardo devono essere rispettate le seguenti condizioni :

— il quarto posteriore deve essere presentato all'intervento unitamente al quarto anteriore ;

— la carne può essere prelevata dall'ammasso allo stato congelato non prima di 72 ore e non oltre 150 giorni dopo l'entrata all'ammasso ;

— l'operatore che ammassa la carne può chiedere che il quarto posteriore venga disossato sotto il controllo dell'AIA (Associazione italiana allevatori) e può quindi ammassare la carne così disossata ;

— la richiesta di ammasso di quarti posteriori deve essere presentata congiuntamente alla richiesta di intervento per i quarti anteriori ;

— l'aiuto è pagato 90 giorni dopo la data di ammasso del prodotto ma soltanto dopo che è stato effettuato il pagamento del quarto anteriore ammesso all'intervento.

II

1. Con lettera dell'8 febbraio 1988 indirizzata al governo italiano, la Commissione ha notificato la sua decisione di avviare, nei confronti di tale aiuto, la procedura prevista all'articolo 93, paragrafo 2 del trattato.

2. Con detta lettera, la Commissione ha informato le autorità italiane che considerava questo aiuto come un aiuto al funzionamento che non può avere alcun effetto durevole sullo sviluppo del settore considerato ; gli effetti della misura in causa vengono meno con l'applicazione stessa della misura. La Commissione ritiene, in via di principio, che tali misure siano incompatibili con il mercato comune.

D'altro canto, la normativa comunitaria nel settore delle carni bovine costituisce un sistema completo ed esauriente che esclude qualsiasi possibilità, per gli Stati membri, di adottare misure complementari per sostenere i redditi dei produttori di carni bovine.

La misura prevista dal governo italiano è inoltre supplementare rispetto a quelle già adottate a livello comunitario. In effetti, il regolamento (CEE) n. 828/87 della Commissione, del 23 marzo 1987, che fissa l'elenco dei prodotti ammissibili all'intervento nel settore delle carni bovine [4], modificato dal regolamento (CEE) n. 654/89 [5], stabilisce che in Italia sono offerti all'intervento esclusivamente i quarti anteriori della categoria A, classi U, R e O.

[1] GU n. L 148 del 28. 6. 1968, pag. 24.
[2] GU n. L 61 del 4. 3. 1989, pag. 43.
[3] GU n. C 41 del 13. 2. 1988, pag. 3.
[4] GU n. L 80 del 24. 3. 1987, pag. 8.
[5] GU n. L 71 del 15. 3. 1989, pag. 38.

Scopo di detto regolamento è di immettere immediatamente in commercio i quarti posteriori. La misura nazionale contestata rappresenta in effetti un aiuto all'ammasso privato che consente agli operatori italiani di ammassare i loro prodotti mentre gli operatori degli altri Stati membri sono obbligati a smaltirli immediatamente o, eventualmente, a sostenere le spese di ammasso di detti prodotti.

Inoltre, l'aiuto, che in realtà favorisce l'ammasso di quarti posteriori, può costituire un incentivo supplementare per gli operatori italiani ad offrire carni all'intervento (quarti anteriori), ciò che potrebbe comportare un incremento delle spese del FEAOG per il settore considerato. Siffatta misura nazionale sarebbe quindi contraria all'interesse comune.

L'aiuto previsto costituisce pertanto un'infrazione alla normativa comunitaria.

3. Nel quadro di questa procedura, la Commissione ha intimato al governo italiano di presentare le sue osservazioni al riguardo.

La Commissione ha inoltre intimato agli altri Stati membri e agli altri interessati diversi dagli Stati membri, di presentarle le loro osservazioni.

III

Con lettera del 12 febbraio 1988, il governo italiano ha risposto alla lettera di intimazione della Commissione.

Le autorità italiane hanno confermato l'esistenza di questo aiuto, nonché le informazioni già in possesso della Commissione.

La mancata notifica della misura sarebbe dovuta al fatto che il CIPE l'ha adottata da pochissimo tempo (21 gennaio 1988) e che in seguito le richieste della Commissione hanno reso superflua la notifica dell'aiuto del quale la Commissione stessa conosceva già tutti gli aspetti.

Non è stato peraltro possibile rispettare il termine imposto dalla Commissione nella lettera con la quale è stata chiesta la notifica, trattandosi di un termine molto breve.

Secondo le autorità italiane :

a) non si tratta di acquisti di quarti posteriori da parte dell'organismo di intervento, in quanto il prodotto rimane di proprietà esclusiva di colui che l'ha depositato ;

b) non si tratta di un aiuto all'ammasso privato, in quanto non è previsto un ammasso della durata minima di quattro mesi per la concessione dell'aiuto. Si tratta in realtà di una partecipazione alle spese sostenute dai produttori per le operazioni di congelamento, per poter conservare più a lungo il prodotto considerato. La misura mira ad evitare una nuova depressione del mercato e, in definitiva, l'effetto è quello di ridurre il quantitativo dei quarti anteriori destinati all'intervento ;

c) non si tratta di un aiuto alla produzione bensì di un intervento per creare condizioni di mercato più propizie nell'interesse generale ;

d) la misura non può affatto influire sugli scambi intracomunitari poiché il grado di autoapprovvigionamento dell'Italia per le carni bovine è appena del 60 % e anche perché è proprio sul mercato italiano che vengono immesse le eccedenze degli altri Stati membri della Comunità ;

e) la misura è stata adottata per tener conto delle condizioni particolarmente gravi del mercato caratterizzato da cali considerevoli del livello dei prezzi, espressi in ECU, che superano il 15 % rispetto al livello dei prezzi del periodo corrispondente dell'anno precedente.

IV

1. Le autorità italiane non hanno rispettato l'obbligo imposto dall'articolo 93, paragrafo 3 del trattato, anzitutto perché non hanno notificato la misura nella fase di progetto e, in secondo luogo, perché l'hanno applicata dal 1° febbraio 1988 senza che la Commissione potesse pronunciarsi al riguardo.

Queste inadempienze hanno provocato una situazione particolarmente grave poiché detto aiuto costituisce sostanzialmente un'infrazione all'organizzazione comune di mercato delle carni bovine ed è incompatibile con il mercato comune ai sensi dell'articolo 92 del trattato.

2. Per quanto concerne le argomentazioni addotte dalle autorità italiane, va sottolineato quanto segue :

a) La Commissione non ha affermato che si trattava di acquisti effettuati dagli organismi d'intervento ma piuttosto di un aiuto nazionale inteso a favorire l'ammasso privato.

Poiché il deposito è considerato una condizione sine qua non per il pagamento dell'aiuto, la Commissione ha ritenuto che quest'ultimo fosse destinato a incoraggiare l'ammasso del prodotto in questione mediante il ritiro dal mercato e la congelazione del prodotto. Quest'azione ha un'enorme importanza sotto il profilo economico ; in effetti, l'importo dell'aiuto ammonta a 1 350 ECU/t per i quarti posteriori mentre la normativa comunitaria prevedeva, per il 1987, la concessione di circa 500 ECU/t per l'ammasso privato di quarti posteriori di bovini per un periodo di ammasso di 4 mesi.

b) La Commissione ha invece considerato che la misura fosse destinata a coprire le perdite derivanti dalla congelazione della carne nonché i costi di trasporto sul mercato della stessa, ciò che avrebbe comportato, da un lato, il ritiro dal mercato di un determinato quantitativo di carne e, dall'altro, l'ammasso di quarti posteriori. È per questo motivo che la Commissione ha ritenuto che la misura predetta avrebbe favorito l'ammasso di quarti posteriori di carni bovine. Anziché favorire una diminuzione dei quantitativi di quarti anteriori offerti all'intervento, la Commissione constata che, come risulta dalla decisione dell'AIMA del 22 gennaio 1988, la misura in causa riguarda i quarti posteriori i quali, per poter beneficiare dell'aiuto nazionale, devono

essere consegnati all'intervento unitamente ai quarti anteriori. Questa misura non può quindi favorire una diminuzione dei quantitativi offerti all'intervento ; essa produce in realtà l'effetto opposto in quanto incoraggia gli operatori a consegnare all'intervento i quarti anteriori per beneficiare dell'aiuto concesso per i quarti posteriori.

c) Contrariamente a quanto affermano le autorità italiane, la Commissione ritiene inoltre che l'aiuto in parola potrebbe stimolare la produzione poiché consente ai produttori di consegnare i prodotti in causa e di avviare più rapidamente un nuovo ciclo di produzione di carni bovine. L'effetto della misura sarà quindi di far aumentare i quantitativi prodotti nel corso dell'anno.

d) La misura può inoltre avere degli effetti sugli scambi in quanto la modifica unilaterale di un determinato elemento dei costi normalmente sostenuti dagli operatori del settore considerato potrebbe perturbare l'equilibrio del mercato di tali prodotti. In tal senso, la misura in questione può consentire agli operatori italiani di offrire la carne a prezzi più vantaggiosi rispetto a quelli praticati dagli operatori degli altri Stati membri che offrono carni bovine sul mercato italiano ma che non beneficiano dell'aiuto nazionale vigente in Italia ; l'aiuto può quindi comportare una diminuzione dei quantitativi importati dagli altri Stati membri e influire in tal modo sugli scambi fra Stati membri.

e) Per risolvere questa situazione, che è fonte di difficoltà sul mercato delle carni bovine, la Commissione ritiene opportuno adottare, a livello comunitario, qualsiasi misura necessaria per evitare segnatamente difficoltà di proporzioni ancor più vaste in seguito all'applicazione di misure nazionali unilaterali che possono avere ripercussioni negative sulla situazione del settore in altri Stati membri.

f) Ciò premesso, le giustificazioni addotte dalle autorità italiane non possono essere accettate.

V

1. Gli articoli 92, 93 e 94 del trattato si applicano alla produzione e agli scambi dei prodotti considerati dall'aiuto in causa, conformemente all'articolo 24 del regolamento (CEE) n. 805/68.

Questa misura offre un vantaggio specifico agli operatori del settore interessato che possono così beneficiare di condizioni di vendita più favorevoli rispetto agli operatori che non usufruiscono dell'aiuto. L'aiuto erogato agli operatori che consegnano all'intervento può inoltre consentire a questi ultimi di pagare ai produttori di carni bovine un prezzo superiore a quello che normalmente potrebbero pagare tenuto conto delle normali condizioni del mercato delle carni bovine.

L'effetto della misura è quindi di alterare le condizioni di concorrenza fra i beneficiari dell'aiuto e gli altri operatori che non ne usufruiscono e che operano in questo settore in Italia e negli altri Stati membri.

2. Il mercato italiano è deficitario di carni bovine. In base ai dati statistici relativi al 1986, la produzione locale lorda ammonta a 919 000 t, le macellazioni ammontano complessivamente a 1 179 000 t. Il consumo interno ammonta a 1 587 000 t (il consumo umano è di 27,7 kg pro capite all'anno).

In base ai dati summenzionati, il grado di autoapprovvigionamento è del 58 % ovvero di un livello relativamente modesto. La differenza fra le macellazioni totali e il consumo interno è coperta dalle importazioni provenienti dagli altri Stati membri e dai paesi terzi (rispettivamente 570 920 t e 144 448 t). Le esportazioni destinate agli altri Stati membri e ai paesi terzi ammontano rispettivamente a 52 443 t e a 88 669 t [1].

Il quantitativo importato durante il periodo di 5 settimane durante il quale è stata applicata la misura italiana sarebbe dell'ordine di 55 000 t.

Il quantitativo di carni bovine che ha beneficiato dell'aiuto rappresenta quindi oltre il 10 % delle importazioni.

3. Anche se il mercato italiano è deficitario, il ricorso all'intervento pubblico è frequente. Per il 1986 gli acquisti di carni bovine all'intervento ammontavano a 47 000 t.

Per il periodo considerato, e contrariamente alle argomentazioni delle autorità italiane, è lecito constatare un incremento netto degli acquisti di carne (quarti anteriori) da parte degli organismi d'intervento della Comunità. Ciò risulta chiaramente dal raffronto fra i quantitativi consegnati all'intervento durante il periodo di applicazione della misura incriminata, ovvero dal 1° febbraio 1988 al 6 marzo 1988, e la situazione precedente e successiva a detto periodo. In effetti, prima e dopo il periodo considerato, gli acquisti all'intervento ammontavano in media a 402 t circa per settimana mentre durante il periodo in causa le consegne di carni bovine agli organismi pubblici d'intervento hanno raggiunto un livello di circa 1 100 t la settimana.

4. Inoltre, per sottolineare l'importanza economica di questa misura è possibile far riferimento alla misura analoga adottata dalla Comunità e applicata per un periodo di 6 settimane nel 1987 ; detta misura, contemplata dal regolamento (CEE) n. 2437/87 della Commissione [2], prevedeva la concessione di un aiuto all'ammasso privato di carcasse, di mezzene, di quarti posteriori e di quarti anteriori di bovini adulti fissato in anticipo su base forfettaria. Nel quadro di questa misura, adottata per tener conto delle gravi difficoltà del mercato delle carni bovine (terzo considerando), circa 12 000 t di carne sono state oggetto di contratti di ammasso privato in Italia.

La Commissione ritiene pertanto che il quantitativo di 6 500 t, che riguarda esclusivamente i quarti posteriori, ritirato dal mercato in seguito all'applicazione della misura nazionale, è un quantitativo assai elevato che ha un effetto diretto sia durante il periodo di concessione dell'aiuto che nel periodo successivo quando cioè la carne viene svincolata dall'intervento.

[1] Tutti i dati si riferiscono al 1986 — Fonte Eurostat.
[2] GU n. L 225 del 13. 8. 1987, pag. 13.

Detta misura può avere un effetto negativo sui quantitativi di carni bovine importati e potrebbe quindi influire negativamente sugli scambi fra Stati membri di questo prodotto.

La misura in parola risponde quindi ai criteri di cui all'articolo 92, paragrafo 1 del trattato ; tale disposto prevede l'incompatibilità di principio con il mercato comune degli aiuti che rispondono ai criteri in esso enunciati.

5. Le deroghe a questo principio di incompatibilità, che sono previste dall'articolo 92, paragrafo 2, non sono manifestamente applicabili all'aiuto in parola. Quelle previste dal paragrafo 3 di detto articolo indicano gli obiettivi perseguiti nell'interesse della Comunità e non soltanto nell'interesse di settori particolari dell'economia nazionale. Queste deroghe vanno interpretate restrittivamente quando si esaminano programmi di aiuto a finalità regionale o settoriale o per tutti i casi individuali di applicazione di regimi di aiuto generali.

Le deroghe possono essere autorizzate segnatamente solo se la Commissione può stabilire che l'aiuto è necessario per la realizzazione di uno degli obiettivi contemplati da dette disposizioni. Accordare il beneficio di queste deroghe ad aiuti che non comportano questa contropartita equivarrebbe ad ostacolare gli scambi fra Stati membri ed a provocare distorsioni di concorrenza senza nessuna giustificazione in relazione all'interesse della Comunità : ciò equivarrebbe inoltre ad accordare vantaggi indebiti a determinati Stati membri.

Nel caso specifico, l'aiuto non consente di constatare l'esistenza di una simile contropartita. In effetti, il governo italiano non è stato in grado di fornire e la Commissione non ha potuto individuare alcuna giustificazione che consenta di stabilire che l'aiuto in parola soddisfa le condizioni richieste per l'applicazione di una delle deroghe previste dall'articolo 92, paragrafo 3 del trattato.

Non si tratta di misure destinate a promuovere la realizzazione di un importante progetto di interesse comune a livello europeo, ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera b), poiché gli eventuali effetti sugli scambi di detto aiuto sono contrari all'interesse comune.

Non si tratta neppure di una misura intesa ad eliminare una grave perturbazione dell'economia dello Stato membro considerato ai sensi di questa stessa disposizione.

Per quanto concerne le deroghe previste dall'articolo 92, paragrafo 3, lettere a) e c) nei confronti degli aiuti destinati a favorire o ad agevolare lo sviluppo economico delle regioni nonché quello di determinate attività contemplate alla lettera c), si deve constatare che questa misura — dato il suo carattere di aiuto — non può migliorare in modo durevole le condizioni del settore economico beneficiario poiché qualora la concessione dell'aiuto venisse sospesa, il settore si troverebbe nuovamente nella stessa situazione strutturale esistente prima di questo intervento dello Stato.

Di conseguenza, gli aiuti vanno considerati come aiuti al funzionamento delle imprese considerate ovvero aiuti ai quali, in linea di massima, la Commissione si è sempre opposta poiché la loro concessione non consente di creare le condizioni previste per beneficiare di una delle deroghe contemplate dal paragrafo 3, lettere a) e c) dell'articolo 92.

6. Per quanto concerne poi i prodotti soggetti all'organizzazione comune di mercato, esistono dei limiti alle prerogative degli Stati membri di intervenire direttamente nel funzionamento di dette organizzazioni comuni di mercato che prevedono un sistema di prezzi comuni e che sono ormai di esclusiva competenza della Comunità.

La concessione degli aiuti previsti in questo settore disconosce il principio in base al quale gli Stati membri non possono più intervenire in modo unilaterale in relazione ai redditi degli agricoltori tramite la concessione di aiuti di questo genere, poiché il reddito degli agricoltori è determinato in base alle misure contemplate dall'organizzazione comune dei mercati. Per questo motivo, gli aiuti italiani costituiscono un'infrazione all'organizzazione comune di mercato del settore considerato.

L'infrazione è ulteriormente aggravata dal fatto che l'azione di ritiro dal mercato che viene in tal modo incoraggiata amplifica gli effetti della misura comunitaria attualmente in vigore e prevista dal regolamento (CEE) n. 828/87. Quest'ultima misura riguarda l'intervento pubblico in relazione ai quarti anteriori.

Dato l'effetto che questa misura può avere sull'incremento delle consegne di quarti anteriori agli organismi d'intervento, non si deve dimenticare che un'altra conseguenza sarà un incremento delle spese a carico del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia.

Per questo motivo, la misura va considerata come contraria all'interesse comune.

Anche se fosse stato possibile prevedere una deroga per i prodotti agricoli, ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 3 del trattato, il fatto che questo aiuto costituisce un'infrazione nei confronti dell'organizzazione comune di mercato interessato esclude comunque l'applicazione di tale deroga ai prodotti summenzionati.

7. L'aiuto in parola è quindi incompatibile con il mercato comune, conformemente al disposto dell'articolo 92 del trattato.

8. La presente decisione non pregiudica le conseguenze che la Commissione, eventualmente, trarrà in relazione al finanziamento della politica agraria comune da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG),

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE :

Articolo 1

L'aiuto deciso dal CIPE (Comitato interministeriale per la pianificazione economica), applicato in base alla circolare dell'AIMA (Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo) n. 226/C del 22 gennaio 1988, che prevede il pagamento di un importo per i quarti posteriori di carne bovina, destinato a coprire parzialmente :

— il deprezzamento subito dal prodotto fresco in seguito alla congelazione, e

— le spese di trasporto sul mercato,

è illegale ai sensi dell'articolo 93, paragrafo 3 del trattato CEE. Esso è inoltre incompatibile con il mercato comune.

Articolo 2

Il governo italiano comunica alla Commissione, entro un termine di due mesi a decorrere dalla notifica della presente decisione, le misure che avrà adottato per conformarsi alla presente decisione.

Articolo 3

La Commissione si riserva di trarre le conseguenze della concessione di questo aiuto illegale in relazione al finanziamento della politica agraria comune ad opera del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG).

Articolo 4

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 30 novembre 1988.

Per la Commissione

Frans ANDRIESSEN

Vicepresidente