CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JACOBS

presentate il 24 gennaio 2002 [1]

1. In queste due cause la Spagna chiede alla Corte di annullare due decisioni della Commissione che riguardano un regime di aiuti in favore dei prodotti orticoli destinati alla lavorazione industriale in Estremadura [2], nella causa C-113/00, ed un regime di aiuti destinati a finanziare il capitale circolante nel settore agricolo dell'Estremadura [3], nella causa C-114/00.

2. Dato che le due cause sollevano questioni simili e che gli argomenti invocati sono in gran parte identici, le esaminerò nelle stesse conclusioni.

Causa C-113/00

Contesto

3. Il Decreto 84/1993 della Junta de Extremadura (Governo dell'Estremadura) [4] istituisce un sistema di aiuti per i prodotti orticoli destinati alla trasformazione industriale. Tale decreto stabilisce che siano fissati mediante ordinanza, per ogni campagna, le specie orticole beneficiarie dell'aiuto, l'importo del premio e il volume totale massimo di produzione ammissibile agli aiuti.

4. La decisione impugnata nella Causa C-113/00 riguarda l'ordinanza dell'8 luglio 1998 della Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura (Dipartimento dell'Agricoltura e del Commercio del Governo dell'Estremadura) [5] che dà attuazione al Decreto 84/1993 e dispone

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Decisione della Commissione 22 dicembre 1999, 2000/237/CE, relativa al regime di aiuti messo in esecuzione dalla Spagna a favore delle produzioni orticole destinate alla trasformazione industriale in Estremadura per la campagna 1997/1998 (GU L 75 pag. 54).

3 — Decisione della Commissione 22 dicembre 1999, 2000/240/CE, relativa al regime di aiuti applicato dalla Spagna per il finanziamento del capitale circolante nel settore agricolo dell'Estremadura (GU L 76 pag. 16).

4 — Diario Oficial de Extremadura n. 82, 13 luglio 1993, pag. 2071.

5 — Diario Oficial de Extremadura n. 84, 23 luglio 1993, pag. 5807.

aiuti per i prodotti orticoli destinati alla trasformazione industriale per la campagna 1997/1998.

5. I beneficiari di tali misure sono coltivatori di prodotti orticoli stabiliti in Estremadura che avevano concluso con aziende di trasformazione dell'Estremadura contratti di fornitura di prodotti orticoli destinati alla trasformazione industriale nella campagna 1997/1998.

6. L'ordinanza determina essenzialmente:

— i prodotti orticoli per i quali l'aiuto può essere versato (ad esempio peperoni destinati alla fabbricazione di paprika, «cetriolini ad uso industriale», cavoli per disidratazione, patate per congelamento);

— l'importo dell'aiuto per chilogrammo di prodotto fornito per la trasformazione (5 ESP/Kg per i peperoni destinati alla fabbricazione di paprika — denominazione di origine Pimentón de la Vera e per i cetriolini industriali, 1,5 ESP/kg per tutti gli altri prodotti);

— il quantitativo massimo di prodotti ammissibili all'aiuto (ad esempio 9 500 tonnellate di peperoni per la produzione di paprika — denominazione d'origine Pimentón de la Vera, 250 tonnellate per i cetriolini ad uso industriale); e

— l'aiuto massimo per agricoltore (ESP 500 000)

7. Con lettera dell'8 febbraio 1999, la Commissione — che non aveva ricevuto alcuna notifica — chiede la conferma dell'esistenza dell'ordinanza e della sua entrata in vigore. In seguito ad uno scambio di corrispondenza con le autorità spagnole [6] e ai commenti dell'Unione europea delle industrie di trasformazione della patata, il 22 dicembre 1999 la Commissione adottava la decisione impugnata.

8. Nella decisione impugnata la Commissione constata che:

— l'ordinanza soddisfa i criteri stabiliti dall'art. 87, n. 1, CE, e dunque costituisce un aiuto di Stato;

6 — La decisione della Commissione di aprire la procedura di cui all'art. 88, n. 2, CE, è pubblicata nella GU 1999, C 233 pag. 37.

— le deroghe previste dall'art. 87, n. 2, CE, chiaramente non trovano applicazione;

— per quanto riguarda l'aiuto per le patate (un prodotto elencato all'allegato I al Trattano ma che non rientra in alcuna organizzazione comune di mercato) la Commissione, in virtù dell'art. 36 CE e del regolamento del Consiglio n. 26, così come modificato[7], può solamente raccomandare che il governo spagnolo elimini l'aiuto;

— l'aiuto per gli altri prodotti non era stato concesso come aiuto a finalità regionale ma come aiuto al funzionamento per il settore agricolo, poiché l'importo dell'aiuto dipende dalle quantità prodotte;

— la misura è, inoltre, in contrasto con l'organizzazione comune dei mercati nel settore ortofrutticolo e viola l'art. 29 del Trattato;

7 — Regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 26 relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli, GU B 30 pag. 993, così come modificato dal regolamento del Consiglio 29 giugno 1962, n. 49 che modifica la data di applicazione di taluni atti relativi alla politica agricola comune, GU B 53 pag. 1571.

— per quanto riguarda l'art. 87, n. 3, lett. a) e c), CE, l'aiuto poteva quindi falsare le condizioni degli scambi commerciali in misura contraria al comune interesse e pertanto non è riconducibile ad alcuna delle deroghe previste all'articolo 87, n. 3, del Trattato.

9. La Commissione conclude che gli aiuti non sono stati notificati, sono stati concessi illegalmente, sono incompatibili con il mercato comune (ad eccezione degli aiuti alle patate) e devono essere recuperati presso i beneficiari.

10. A sostegno del suo ricorso del 17 marzo 2000, diretto all'annullamento della decisione impugnata, il governo spagnolo solleva tre motivi.

Sul primo motivo, vertente su una asserita mancanza di effetti sul commercio intracomunitario e sulla violazione dell'obbligo di motivazione

— Argomenti delle parti

11. Il *governo spagnolo* sostiene che la decisione impugnata viola gli art. 253 e

87, n. 1, CE, poiché non illustra sufficientemente le ragioni per le quali la misura incide sugli scambi fra Stati membri. A suo parere, ciò deriva essenzialmente dal fatto che, in realtà, la misura non incide affatto sul commercio intracomunitario. Gli argomenti del governo spagnolo possono essere riassunti come segue.

12. Solo il punto 21 della decisione impugnata contiene affermazioni circa i presunti effetti sugli scambi fra Stati membri. Tuttavia, in tale punto, la Commissione si limita ad affermare che la Spagna produce 115 milioni di tonnellate di ortofrutticoli e che vi è un significativo volume di commercio di ortofrutticoli fra la Spagna ed il resto della Comunità. A titolo di esempio, la Commissione fa riferimento all'anno 1998 nel quale si ritiene che la Spagna abbia importato 3 milioni di tonnellate di ortofrutticoli dagli altri Stati membri e vi abbia esportato 29 milioni di tonnellate.

13. Tali affermazioni sarebbero insufficienti poiché non riflettono la realtà del mercato specifico in esame. La Commissione

— si riferisce alla produzione totale di ortofrutticoli in Spagna senza menzionare l'anno di riferimento;

— si riferisce ai dati relativi agli ortofrutticoli in generale e non a quelli relativi agli ortofrutticoli destinati alla trasformazione industriale o agli specifici prodotti ortofrutticoli oggetto dell'ordinanza;

— si riferisce a dati riguardanti la Spagna nel suo complesso e non l'Estremadura; e

— non riferisce i suoi dati ai quantitativi totali massimi ammissibili all'aiuto in base all'ordinanza.

14. Anche il riferimento della Commissione al quantitativo di ortofrutticoli importati ed esportati dalla Spagna sarebbe incoerente e, pertanto, fuori luogo.

15. Inoltre, la presente causa non sarebbe una di quelle in cui le circostanze stesse nelle quali l'aiuto è concesso sono sufficienti per dimostrare che l'aiuto è suscettibile di incidere sul commercio [8]. Ciò risulterebbe chiaramente, innanzitutto, dall'importo esiguo del totale dell'aiuto e dal fatto che è stato diviso fra un gran numero di produttori che hanno ricevuto, ciascuno,

8 — V. sentenza 14 ottobre 1987, causa 248/84, Germania/Commissione (Racc. pag. 4013, punto 18).

una somma di denaro insignificante. Il costo totale della misura è stimato in circa EUR 480 000. Il totale di aiuto massimo per produttore — vi sono meno di 1 000 beneficiari — è di circa EUR 3 000. Più della metà dei beneficiari ha ricevuto meno di EUR 300 e solo l'8% dei beneficiari ha ricevuto più di EUR 1 500. Il fatto che importi così contenuti non possano incidere sul commercio fra gli Stati membri è dimostrato dalla politica *de minimis* della stessa Commissione [9]. In secondo luogo, nessuna impresa o associazione di imprese potenzialmente lesa ha mostrato alcun interesse; solo l'Unione europea delle industrie di trasformazione della patata ha presentato osservazioni. Tuttavia, tali osservazioni riguardavano gli aiuti per le patate che, in ogni caso, non rientrano nel campo di applicazione della decisione impugnata.

16. Infine, un'analisi dettagliata della giurisprudenza della Corte [10] confermerebbe che la decisione della Commissione non è sufficientemente motivata sul punto in esame.

17. Secondo la *Commissione* la misura in esame può incidere sugli scambi fra gli Stati membri e la decisione impugnata enuncia circostanze sufficienti a dimostrare che è quanto avviene nella fattispecie.

18. La Commissione sostiene, in primo luogo, che la decisione fa riferimento all'organizzazione comune dei mercati nel settore ortofrutticolo [11]. Dall'esistenza di tale organizzazione comune deriva che il mercato degli ortofrutticoli in esame è la Comunità nel suo insieme e che la produzione e la trasformazione dei prodotti orticoli in parola sono regolate da un sistema integrato comune che già stabilisce aiuti in favore della produzione e della trasformazione di tali prodotti orticoli.

19. In secondo luogo, dal paragrafo 21 della decisione impugnata, citato poc'anzi, discende che il volume della produzione spagnola di orticoli è significativo, che un quarto di tale produzione viene esportato nel resto della Comunità e che solo una quantità relativamente piccola di orticoli provenienti dagli altri Stati membri viene importata. Gli effetti di un determinato aiuto sul commercio intracomunitario sono particolarmente manifesti quando il volume delle esportazioni dallo Stato mem-

9 — Il governo spagnolo fa riferimento agli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (GU 1994, C 368, pag. 12).

10 — Il governo spagnolo si riferisce, analizzandole in dettaglio, alle sentenze 14 novembre 1984, causa 323/82, Intermills/Commissione (Racc. pag. 3809, punti 38 e 39), 13 marzo 1985, cause riunite 296 e 318/82, Paesi Bassi e Leuwarder Papierwarenfabriek/Commissione (Racc. pag. 809, punti 22-24), 7 giugno 1988, causa 57/86, Grecia /Commissione (Racc. pag. 2855, punti 14-16), 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil/Commissione (Racc. pag. 901, punti 9-14), 14 febbraio 1990, causa 301/87, Francia/Commissione (Racc. pag. I-307, punti 32, 35, 43 e 44), 14 gennaio 1997, causa C-169/95, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-135, punti 37 e 38), 30 aprile 1998, causa T-214/95, Vlaamse Gewest/Commissione (Racc. pag. II-717, punti 63-66), e 13 luglio 1988, causa 102/87, Commissione/Francia (Racc. pag. 4067, punti 17-21).

11 — Regolamento (CE) del Consiglio 28 ottobre 1996, n. 2200, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (GU L 297 pag. 1).

bro che concede l'aiuto è considerevolmente più alto del volume delle importazioni. La Commissione poteva dunque legittimamente concludere, al punto 22 della decisione impugnata, che la misura in esame poteva incidere sul commercio di ortofrutticoli fra gli Stati membri.

20. Inoltre, anche se l'importo dell'aiuto per ciascun produttore sembra essere modesto, si deve tenere in considerazione l'effetto cumulativo dell'aiuto, in particolare laddove esista un'organizzazione comune dei mercati. Questa è una delle ragioni per le quali l'approccio *de minimis* della Commissione non trova applicazione con riferimento agli aiuti per spese relative all'agricoltura [12].

21. Infine, la Commissione dovrebbe poter stabilire gli effetti sugli scambi in termini relativamente generali e non dovrebbe essere tenuta a fornire analisi economiche più dettagliate degli effetti di una misura sul commercio intracomunitario. Di regola, la Commissione è in possesso solo di alcune statistiche generali, e non di dati dettagliati circa, ad esempio, la produzione di orticoli in una regione particolare o la produzione totale di uno specifico prodotto orticolo in un dato Stato membro o, ancora meno, circa le quantità di prodotti specifici di una regione particolare destinati ad un uso o a un consumo specifico. Se venisse richiesta alla Commissione un'analisi economica più dettagliata, la Commissione dovrebbe fare affidamento sulla cooperazione dello Stato membro coinvolto. Ciò ostacolerebbe l'effettività dell'attuazione delle regole in materia di aiuti di Stato e gli Stati membri che collaborano in buona fede sarebbero svantaggiati rispetto a quelli che non collaborano. Nella sentenza *Vlaamse Gewest/Commissione*, il Tribunale di primo grado ha quindi ammesso che la Commissione non era tenuta a svolgere un'analisi economica dettagliata né doveva dimostrare l'effetto reale dell'aiuto che non era stato notificato [13].

— Valutazione

22. Il primo motivo del governo spagnolo contiene in realtà due argomenti distinti, in particolare un argomento di carattere sostanziale, secondo il quale il commercio fra gli Stati membri non è ostacolato, e un argomento formale, secondo il quale la decisione impugnata non è sufficientemente motivata su tale punto.

23. Per quanto riguarda l'argomento sostanziale, risulta chiaramente dalla giuri-

12 — La Commissione fa riferimento al quarto paragrafo della Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti *de minimis* (GU 1996, C 68, pag. 9).

13 — Causa T-214/95, citata alla nota 10, punto 67.

sprudenza della Corte che la condizione della sussistenza di un pregiudizio al commercio fra gli Stati membri è semplice da soddisfare [14]. Ad esempio, l'entità relativamente esigua dell'aiuto, o le dimensioni relativamente modeste dell'impresa che ne beneficia non escludono a priori l'eventualità che il commercio fra gli Stati membri possa essere pregiudicato [15]. La Corte ha anche rifiutato di stabilire una soglia al di sotto della quale il commercio intracomunitario non è pregiudicato [16].

24. Al fine di valutare se una determinata misura incida sul commercio, la Corte ha stabilito la seguente presunzione di base:

«allorché un aiuto finanziario concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto» [17].

25. Sulla base di tale formula, risulta chiaramente che in settori con una forte concorrenza intracomunitaria o con difficoltà specifiche anche aiuti di un importo relativamente basso sono idonei ad incidere sul commercio fra Stati membri [18]. Al contrario, si può immaginare che in settori economici dove la concorrenza intracomunitaria è scarsa (ad esempio riparazione degli autoveicoli, taxi, ristoranti, o settori caratterizzati da costi di trasporto proibitivi), aiuti di un importo relativamente basso concessi a piccole imprese che operano essenzialmente sul mercato locale possano non incidere sul commercio fra Stati membri.

26. Nella presente causa, è notorio che i prodotti di cui trattasi (orticoli che possono essere trasportati con un costo relativamente basso) sono oggetto di scambi e di concorrenza intracomunitari intensi. La Spagna esporta quantità considerevoli di ortofrutticoli negli altri Stati membri e la concorrenza nel settore sembra aver talvolta generato persino violente tensioni fra i produttori dei vari Stati membri [19].

27. La concorrenza nel commercio intracomunitario nel settore degli orticoli è oltretutto incoraggiata dall'esistenza di

14 — V. le mie conclusioni nella causa definita con sentenza 14 settembre 1994, cause riunite C-278/92 e C-280/92, Spagna/Commissione (Racc. Pag. I-4103, paragrafo 33).

15 — Sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-959, punto 43) e Spagna/Commissione, citata alla nota 10, punti 40-42.

16 — Sentenza Belgio/Commissione, citata alla nota 15, punto 43.

17 — Sentenza 17 settembre 1980, causa 730/79, Philip Morris/Commissione (Racc. pag. 2671, punto 11).

18 — V. sentenze 11 novembre 1987, causa 295/85, Francia/Commissione (Racc. pag. 4393, punto 24, settore del tessile e dell'abbigliamento), 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1433, punto 27, settore del tessile e dell'abbigliamento), 21 marzo 1991, causa C-305/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1603, punto 26, settore automobilistico), e cause riunite da C-278 a 280/92, Spagna/Commissione, citata alla nota 14, punto 41 (settori tessile e calzaturiero).

19 — V. il contesto della sentenza 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commissione/Francia (Racc. pag. I-6959), che riguardava importazioni dalla Spagna alla Francia.

un'organizzazione comune dei mercati la quale stabilisce un quadro di riferimento globale che contribuisce alla lealtà degli scambi e alla trasparenza dei mercati [20].

28. Inoltre, è necessario tenere presente che la Commissione non applica la sua politica *de minimis* in materia di aiuti per spese relative a settori quale quello degli ortofrutticoli [21], caratterizzati da un eccesso di capacità produttiva e da un gran numero di piccoli produttori. In tali settori, gli effetti cumulativi di importi individuali piccoli possono avere un effetto sostanziale negativo sulla concorrenza ed il commercio. Alla luce di tali caratteristiche, la decisione della Commissione di escludere il settore dell'agricoltura dalla sua politica *de minimis* appare del tutto giustificata.

29. Inoltre, il governo spagnolo non può validamente sostenere che la misura non incoraggia la produzione dei prodotti orticoli ma solo un particolare tipo di trasformazione. Attraverso la concessione di un certo importo di aiuto per quantità di prodotto fornito per la trasformazione, l'aiuto riduce i costi di produzione dei coltivatori in relazione ai prodotti forniti. Una conseguenza diretta di tale aiuto è il miglioramento della produzione e delle opportunità commerciali. Così l'aiuto incoraggia sia la produzione degli orticoli di cui si tratta, sia alcuni tipi di trasformazione.

30. Infine, se, da un lato, la presenza di osservazioni da parte dei soggetti interessati può essere un indizio dell'esistenza di effetti sul commercio fra Stati membri, ritengo che non si debba attribuire troppa importanza alla mancanza di tali osservazioni, che può essere spiegata con altre ragioni.

31. Ritengo di conseguenza che la presente causa sia una di quelle in cui risulta dalle circostanze stesse in cui l'aiuto è stato concesso che esso è atto ad incidere sugli scambi fra Stati membri e ad alterare, o a minacciare di alterare, la concorrenza [22].

32. Per quanto riguarda l'argomento di carattere formale del governo spagnolo, secondo una costante giurisprudenza, nei casi in cui le circostanze sono sufficienti per dimostrare che un aiuto può incidere sul commercio intracomunitario, la Commissione deve almeno descrivere tali circostanze nella motivazione della sua decisione [23].

20 — V. il terzo 'considerando' del regolamento (CE) del Consiglio n. 2200/96, citato alla nota 11.

21 — Comunicazione della Commissione relativa agli aiuti *de minimis*, citata alla nota 12; v. ora l'art. 1, lett. a), del Regolamento (CE) della Commissione 12 gennaio 2001, n. 69, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore («de minimis») (GU L 10 pag. 30).

22 — V. sentenza Grecia/Commissione, citata alla nota 10, punto 15.

23 — V., per esempio, sentenza Germania/Commissione, citata alla nota 8, punto 18.

33. A tale proposito, un primo problema è che i dati forniti al punto 21 della decisione impugnata non sembrano essere corretti. Ad esempio, risulta che la produzione totale di orticoli della Spagna sia stata nel 1998 di circa 11,5 milioni di tonnellate (non 115 milioni di tonnellate)[24] e che i dati forniti per le importazioni e le esportazioni (rispettivamente 3 milioni e 29 milioni di tonnellate) avrebbero dovuto essere inferiori in proporzione.

34. Il governo spagnolo tuttavia non ha invocato tali errori e a mio parere non ci sono motivi sufficienti perché la Corte sollevi la questione d'ufficio[25]. In ogni caso, i dati corretti avrebbero trasmesso lo stesso messaggio dei dati errati — e cioè una notevole produzione di ortofrutticoli in Spagna e considerevoli esportazioni dalla Spagna.

35. In secondo luogo, è vero che a prima vista il ragionamento illustrato al punto 21 della decisione impugnata circa gli effetti della misura sul commercio fra Stati membri sembra essere inadeguato.

36. Tuttavia, se si prende in considerazione la decisione nel suo complesso, emerge un quadro diverso. Sia nel preambolo sia al punto 19, la decisione fa riferimento all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli. Al paragrafo 21 della decisione, la Commissione fa riferimento ai dati relativi alla produzione totale di ortofrutticoli in Spagna e alle esportazioni ed importazioni spagnole. Al paragrafo 22 la Commissione afferma che tali misure hanno effetto diretto e immediato sui costi di produzione delle imprese di produzione e trasformazione di ortofrutticoli in Spagna e, pertanto, offrono a tali imprese un vantaggio economico rispetto alle aziende che non hanno accesso ad aiuti paragonabili in altri Stati membri. Di conseguenza, la decisione richiama effettivamente tutte le circostanze che dimostrano che la misura incide sul commercio fra gli Stati membri. Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, in genere è sufficiente che la Commissione faccia riferimento ai dati generali che riguardano il commercio transfrontaliero del prodotto o del servizio di cui trattasi[26].

37. Inoltre, dato che nella presente causa l'effetto sul commercio fra gli Stati membri è chiaro (alla luce dell'intensa concorrenza intracomunitaria nel settore di cui trattasi e

24 — Relazione della Commissione al Consiglio sullo stato di attuazione del regolamento (CE) n. 2200/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli del 24 gennaio 2001, COM(2001)36 def., pag. 6.

25 — Per criteri in base ai quali la Corte può sollevare questioni d'ufficio, v. le mie conclusioni nella causa definita con sentenza 13 luglio 2000, causa C-210/98P, Salzgitter, (Racc. pag. I-5843, paragrafi 140-143).

26 — V., ad esempio, sentenza 10 luglio 1986, causa 234/84, Belgio/Commissione (Racc. pag. 2263, punto 22); sentenza Spagna/Commissione, citata alla nota 14, punti 36-39; v. tuttavia sentenza 24 ottobre 1996, cause riunite C-329/93, C-62/95 e C-63/95, Germania e altri/Commissione (Racc. pag. I-5151, punti 50-53); per ulteriori indicazioni ed un'analisi approfondita, v. J.-P. Keppenne, *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1999, paragrafi 159-169.

dell'esistenza di un'organizzazione comune dei mercati) non era necessario che la Commissione eseguisse e presentasse un'analisi economica più dettagliata dei dati relativi al commercio degli orticoli di cui si tratta o relativi in maniera specifica alla regione dell'Estremadura [27].

38. Di conseguenza, il primo motivo deve essere respinto.

Sul secondo ed il terzo motivo, vertenti su una violazione dell'art. 87, n. 3, lett. a) e c), e dell'obbligo di motivazione

39. L'art. 87, n. 3, CE, elenca varie categorie di aiuti che possono essere considerate compatibili con il mercato comune. L'art. 87, n. 3, lett. a), fa riferimento agli «aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione». L'art. 87, n. 3, lett. c), fa riferimento agli «aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse».

27 — Sentenza Vlaamse Gewest/Commissione, citata alla nota 10, punto 67.

— Argomenti delle parti

40. Il *governo spagnolo* sostiene in primo luogo che la misura in esame rientra nel campo di applicazione dell'art. 87, n. 3, lett. a), e che la decisione non ha motivato le ragioni per le quali tale norma non si applica. Gli aiuti in esame sono destinati a favorire lo sviluppo economico di una regione (l'Estremadura) ove il tenore di vita è basso, esiste un grave problema di disoccupazione (29,4% nel 1998) e il cui prodotto interno lordo è solo il 55% di quello medio della Comunità. L'art. 87, n. 3, lett. a) non contiene la clausola di cui all'art. 87, n. 3, lett. c), secondo la quale l'aiuto non deve alterare le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune; di conseguenza, sarebbe sufficiente che le circostanze siano così gravi come quelle descritte dalla disposizione perché la Commissione dichiari gli aiuti compatibili con il mercato comune.

41. In secondo luogo, la Commissione avrebbe qualificato erroneamente la misura come aiuto al funzionamento per il settore agricolo e non come aiuto a finalità regionale ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. a). Il Decreto 84/93, sul quale si basa la misura, ha, tuttavia, lo scopo espresso di adattare la produzione ai bisogni del mercato, promuovere la diversificazione della produzione ed incoraggiare lo sviluppo di pro-

dotti con conseguenze sociali positive importanti. Gli aiuti avrebbero chiaramente un obiettivo sociale in quanto mirano a creare relazioni contrattuali stabili fra i produttori ed i trasformatori, a garantire una fornitura costante ai trasformatori e ad incoraggiare i trasformatori a stabilirsi nelle regioni di produzione.

42. Inoltre, poiché gli importi degli aiuti ricevuti dagli agricoltori sono modesti, non si può considerare che vi siano degli effetti sull'organizzazione comune dei mercati. Nella sua analisi relativa all'art. 29 CE, la Commissione farebbe inoltre un riferimento errato ad un «obbligo» di vendere alle aziende di trasformazione dell'Estremadura.

43. Infine la Commissione non avrebbe spiegato quali sono le ragioni che l'hanno indotta nella presente causa ha rifiutare l'autorizzazione ad aiuti di importo modesto finalizzati a porre rimedio ad una situazione anormalmente grave nella Comunità ed in tal modo avrebbe violato l'art. 253 CE.

44. La *Commissione* ribatte che la misura non può essere qualificata aiuto a finalità regionale ma deve essere considerata come un aiuto al funzionamento per il settore agricolo, che, per principio, deve essere considerato incompatibile con il mercato comune. Aiuti al finanziamento di questo tipo sono *a fortiori* incompatibili laddove —come nel presente caso — vi è un'organizzazione comune dei mercati in base alla quale i produttori agricoli già ricevono un'assistenza finanziaria. Infine, dalla giurisprudenza della Corte discende che anche il semplice incitamento a vendere tutti i prodotti alle imprese di trasformazione stabilite in Estremadura o in Spagna sono restrizioni alle esportazioni vietate dall'art. 29.

— Valutazione

45. In via preliminare, è necessario ricordare che l'art. 87, n. 3, attribuisce alla Commissione un potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni economiche e sociali che devono essere svolte in un contesto comunitario [28].

46. Nella decisione impugnata, la Commissione sostiene, innanzitutto, che gli aiuti di cui trattasi non erano aiuti regionali, ma aiuti al funzionamento per il settore agricolo che devono essere valutati «particolarmente» alla luce dell'art. 87, n. 3, lett. c) [29]. Poi, sostiene che «per quanto

28 — Sentenza Spagna/Commissione, citata alla nota 10, punto 18.

29 — Punti 27 e 29 della decisione impugnata.

riguarda le deroghe previste dall'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c) (...), gli aiuti in questione possano alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse» [30].

47. A prima vista, la decisione sembra quindi basata su due giudizi distinti (che tuttavia non si escludono a vicenda). L'esauriente analisi effettuata dalla Commissione dell'effetto negativo degli aiuti sulle condizioni degli scambi [31] suggerisce tuttavia che, in realtà, è sul secondo giudizio che si basa la conclusione della Commissione secondo cui l'aiuto non può fruire di nessuna delle deroghe di cui all'art. 87, n. 3. Di conseguenza, ciò che deve essere determinato è se la Commissione fosse legittimata a ritenere che né la lett. c), né la lett. a) dell'art. 87, n. 3, fossero applicabili poiché la misura pregiudica il commercio in misura contraria all'interesse comune.

48. Si deve ricordare che gli aiuti regionali possono fruire di in una delle deroghe previste dall'art 87, n. 3, lett. a) e c), CE. A questo proposito, l'uso dei termini «anormalmente» e «grave» nella deroga contenuta nella lett. a), dimostra che questa riguarda solo le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto alla Comunità nel suo complesso. Invece, la deroga di cui alla lett. c) ha una portata più ampia, in quanto consente lo sviluppo di determinate regioni che sono sfavorite rispetto alla media nazionale, senza essere limitata dalle condizioni economiche contemplate dalla lett. a), purché gli aiuti che vi sono destinati «non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse». Viceversa, l'assenza di quest'ultima condizione nella deroga prevista dalla lett. a) implica un più ampio potere discrezionale ai fini della concessione degli aiuti a imprese situate nelle regioni che rispondono effettivamente ai criteri fissati da tale deroga [32].

49. Tuttavia, la Corte ha dichiarato che tale diversità di formulazione non può indurre a considerare che la Commissione non debba affatto prendere in considerazione l'interesse comunitario laddove essa applichi l'art. 87, n. 3, lett. a), CE, e che debba limitarsi a verificare la specificità regionale delle misure in causa, senza valutare il loro impatto sul mercato o sui mercati pertinenti nell'insieme della Comunità [33]. Di conseguenza, la Commissione è tenuta a valutare gli effetti settoriali dell'aiuto regionale progettato, anche per quanto riguarda le regioni che possono rientrare nell'ambito di applicazione del n. 3, lett. a), al fine di evitare che attraverso una misura di aiuto si crei un problema

30 — Punto 36.

31 — Punti 31-35 della decisione.

32 — Sentenza Spagna/Commissione, citata alla nota 10, punti 15 e 16.

33 — *Ibidem*, punto 17.

settoriale a livello della Comunità più grave del problema regionale iniziale [34]. Contrariamente a quanto sostenuto dal governo spagnolo, non è quindi sufficiente che le circostanze siano così gravi come quelle descritte dall'art. 87, n. 3, lett. a), CE, perché la Commissione dichiari l'aiuto compatibile con il mercato comune. Anche in relazione a una regione che rientri nel campo di applicazione dell'art. 87, n. 3, lett. a), gli effetti negativi sulle condizioni degli scambi commerciali non devono essere ignorati.

50. Nella decisione impugnata, la Commissione invoca tre motivi per concludere che gli aiuti alterano le condizioni degli scambi commerciali in misura contraria al mercato comune: gli aiuti in esame sono aiuti al funzionamento, sono stati concessi nonostante l'esistenza di un'organizzazione comune dei mercati e contengono un obbligo che costituisce una violazione dell'art. 29 del Trattato [35].

51. Per quanto riguarda, in primo luogo la natura dell'aiuto, risulta dalla giurisprudenza che gli aiuti al funzionamento, cioè gli aiuti che mirano a sollevare un'impresa delle spese che avrebbe dovuto sopportare nella sua gestione ordinaria o nelle sue attività normali, non rientrano, in via di principio, nel campo di applicazione dell'art. 87, n. 3, lett. a) o c). Ciò è dovuto al fatto che tali aiuti, in linea di principio, sono idonei ad alterare la concorrenza nei settori in cui sono concessi, e, d'altre parte, sono ciononostante inidonei, per loro natura, a raggiungere gli obiettivi di tale deroghe, cioè lo *sviluppo* di alcune aree e di certe attività.

52. Nella presente causa, l'aiuto dipende dalle quantità prodotte e fornite in base a contratti con le aziende di trasformazione. Tali aiuti, legati a contratti di fornitura, sono per loro natura aiuti al funzionamento, poiché riducono direttamente ed immediatamente i costi di produzione per unità e quindi le spese correnti degli agricoltori [36].

53. Per quel che riguarda l'argomento del governo spagnolo circa il fatto che l'aiuto ha l'obiettivo strutturale di adattare la produzione alle richieste del mercato, di promuovere la diversificazione, di incoraggiare lo sviluppo di prodotti con conseguenze sociali positive importanti e di creare relazioni contrattuali stabili fra i produttori ed i trasformatori, è necessario notare innanzitutto che il governo spagnolo non ha dimostrato che l'aiuto al funzionamento di cui si tratta è effettivamente

34 — Sentenza 15 settembre 1998, causa T-126/96, BFM/Commissione (Racc. pag. II-3437, punto 101).

35 — V., infra, paragrafo 56.

36 — Anche nel settore della costruzione navale, il legislatore comunitario qualifica gli aiuti alla produzione connessi a contratti come aiuti al funzionamento, v. l'art. 4 della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1990, 90/684/CEE concernente gli aiuti alla costruzione navale (GU L 380 pag. 27).

idoneo a contribuire al raggiungimento di tali obiettivi strutturali e che rispetta a tale riguardo il principio di proporzionalità. Di conseguenza, l'aiuto in esame non sarebbe conforme alla condizioni stabilite per un'autorizzazione eccezionale per gli aiuti al funzionamento previste dagli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale [37], anche se tali orientamenti fossero stati applicabili.

54. Tuttavia, gli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale non trovano in nessun caso applicazione nel settore agricolo [38]. Le categorie di aiuti al funzionamento che sono, in via eccezionale, compatibili con il mercato comune, sono disciplinate da regole particolari [39] e nessuna di tali regole permette aiuti del tipo di quelli che sono in esame nella presente causa.

55. In secondo luogo, per quanto riguarda l'esistenza di un'organizzazione comune di mercato, la decisione impugnata fa correttamente riferimento alla costante giurisprudenza della Corte secondo la quale le organizzazioni comuni di mercato devono essere considerate come sistemi completi ed esaustivi che impediscono agli Stati membri di adottare qualsiasi provvedimento che vi deroghi o ne pregiudichi l'efficacia [40]. Risulta dunque chiaro che il sistema completo di regole comunitarie che disciplina il mercato degli orticoli su cui incide la misura in esame (con l'eccezione delle patate), che già stabilisce un sistema comunitario di prezzi e di aiuti, impedisce la concessione di ulteriori aiuti da parte delle autorità spagnole [41].

56. Infine, per quanto riguarda l'art. 29 CE, la decisione impugnata non afferma — come ritiene erroneamente il governo spagnolo — che i coltivatori sono obbligati a vendere la loro produzione alle aziende di trasformazione. La decisione sottolinea solo che «per poter ricevere gli aiuti, i produttori sono costretti a vendere la propria produzione ad industrie della regione». A mio parere, risulta chiaramente da tale espressione e dalla decisione nel suo complesso che la decisione non fa riferimento ad un obbligo giuridico ma semplicemente ad una condizione preliminare per ricevere l'aiuto statale. Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, una misura nazionale che incoraggia l'acquisto di prodotti nazionali deve essere considerata come una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa alle importazioni [42]. Viceversa, incentivi finanziari per vendere prodotti alle imprese di trasforma-

37 — V. a questo proposito i punti 4.15 —4.17 degli Orientamenti sugli aiuti a finalità regionale (GU L 1998, C 74, pag. 9).

38 — V. punto 2 degli Orientamenti sugli aiuti a finalità regionale.

39 — V. ora gli Orientamenti comunitari per gli aiuti di stato nel settore agricolo (GU 2000 C 28 pag. 2).

40 — Sentenza 26 giugno 1979, causa 177/78, Pigs and Bacon Commission (Racc. pag. 2161, punto 14); v. anche, ad esempio, sentenza 12 luglio 1990, causa C-35/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3125, punti 29 e 30).

41 — Sentenza 27 marzo 1984, causa 169/82, Commissione /Italia (Racc. pag. 1603, punto 33).

42 — Sentenza 24 novembre 1982, causa 249/81, Commissione/ Irlanda (Racc. pag. 4005, punti 27-29).

zione nazionali possono essere considerati come misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative alle esportazioni che rientrano nel campo di applicazione dell'art. 29 CE.

57. Dalle considerazioni sopra esposte, risulta che la Commissione, nel basare la sua decisione su tali tre elementi cumulativi (aiuto al funzionamento, organizzazione comune dei mercati, violazione dell'art. 29 CE) non ha superato i limiti del proprio potere discrezionale allorché ha deciso che, indipendentemente dal problema se l'aiuto dovesse essere valutato ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. a) o c), l'aiuto poteva alterare le condizioni degli scambi commerciali in misura contraria al comune interesse e pertanto non poteva rientrare in alcuna delle deroghe previste all'articolo 87, n. 3, CE.

58. Dunque, anche il secondo ed il terzo motivo del governo spagnolo devono essere respinti.

Causa C-114/00

Contesto

59. La decisione impugnata nella causa C-114/00 riguarda il decreto della Junta de Extremadura 35/1993, del 13 aprile 1993, sulle operazioni per il finanziamento del capitale circolante nel settore agricolo dell'Estremadura [43].

60. I tre gruppi di beneficiari del regime di aiuti stabilito dal decreto sono:

— titolari di aziende agricole dell'Estremadura,

— cooperative agricole e altre associazioni dell'Estremadura, e

— industrie agricole dell'Estremadura che sottoscrivono contratti con aziende agricole e di allevamento della regione per l'acquisto di materie prime per la trasformazione industriale.

61. L'aiuto viene concesso sotto forma di sovvenzione del tasso di interesse dei prestiti con durata inferiore ad un anno. L'entità della riduzione varia, a seconda dei beneficiari, da 0,5 a 5 punti percentuali.

43 — Diario Oficial de Extremadura n. 45, 15 aprile 1993, pag. 1027.

62. Nel caso di titolari di aziende agricole, la riduzione del tasso di interesse arriva sino a 5 punti percentuali qualora si tratti di agricoltori che esercitano tale attività a titolo principale e sino a 4 punti percentuali per gli altri; in caso di cofinanziamento comunitario o statale, il beneficiario deve pagare un interesse minimo del 6% (4% per gli agricoltori che esercitano a titolo principale).

63. Nel caso di cooperative ed altre associazioni, la riduzione arriva sino ad 1 punto percentuale per l'acquisto di mezzi di produzione (con l'aggiunta di 0,5 per l'acquisto di piante e sementi certificate e di un altro 0,5 per l'acquisto di concimi semplici) e sino a 5 punti percentuali per prestiti relativi al fondo d'esercizio per le retribuzioni di campagna degli agricoltori associati.

64. Nel caso di industrie di trasformazione, nei settori stabiliti ogni anno con un'ordinanza, la riduzione arriva sino a 5 punti percentuali per i prestiti destinati all'acquisto di materie prime mediante contratti con titolari di azienda, nonché per i prestiti destinati a stabilire un capitale circolante generale.

65. In tale contesto, l'ordinanza del 29 settembre 1998 della Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura [44] stabilisce, per la campagna 1997/98, i seguenti prodotti: fichi secchi e pasta di fichi, peperoni destinati alla fabbricazione di paprika, suino iberico, olive per la fabbricazione di olio d'oliva e pomodori da essiccare diversi dal pomodoro in polvere. L'agevolazione dei prestiti è di cinque punti percentuali e la durata è di un anno al massimo.

66. Sono stabiliti dei limiti massimi all'aiuto: per gli agricoltori si tratta di importi massimi per ettaro, prodotto e per capo di bestiame, per le cooperative del valore medio degli acquisti di mezzi di produzione nell'ultimo triennio, più il 10%, mentre, per le industrie, dell'importo del prestito.

67. Il regime di aiuti ha una dotazione annua di ESP 107 milioni (circa EUR 640 000) ed una durata indeterminata.

68. Con lettera dell'8 febbraio 1999, la Commissione — che non aveva ricevuto alcuna notifica — chiedeva conferma dell'esistenza dell'aiuto e della sua entrata in

44 — Diario Oficial de Extremadura n. 114, 6 ottobre 1998, pag. 7412.

vigore. In seguito ad uno scambio di lettere con le autorità spagnole [45], il 22 dicembre 1999 la Commissione adottava la decisione impugnata.

69. In tale decisione, la Commissione constata che:

— per quanto concerne gli aiuti per i prodotti agricoli dell'allegato I del Trattato non soggetti all'organizzazione comune di mercato (patate diverse da quelle per fecola, carni equine, miele, caffè, alcole di origine vinica, aceto di alcole e sughero) la Commissione, ai sensi dell'art. 36 CE e del regolamento del consiglio n. 26, così come modificato, può solo raccomandare al governo spagnolo di eliminare gli aiuti;

— per quanto concerne i prodotti agricoli dell'allegato I del Trattato soggetti ad un'organizzazione comune di mercato, le disposizioni in esame soddisfano i criteri stabiliti dall'art. 87, n. 1, CE, e dunque costituiscono aiuti di Stato;

— le deroghe di cui all'art. 87, n. 2, chiaramente non trovano applicazione;

— gli aiuti non sono stati concessi sotto forma di aiuti a finalità regionale ma di aiuti al funzionamento per il settore agricolo;

— nel valutare la misura, deve essere fatta una distinzione fra il periodo precedente e quello successivo al 30 giugno 1998, poiché in tale data veniva ripresa l'applicazione della «Comunicazione della Commissione in merito agli aiuti di Stato per prestiti agevolati a breve termine nel settore agricolo» [46];

— gli aiuti concessi ai titolari di aziende agricole, alle cooperative agricole e alle altre associazioni prima del 30 giugno 1998 soddisfano i criteri allora applicabili per tale tipo di aiuti e di conseguenza possono godere delle deroghe previste dall'art. 87, n. 3, CE;

45 — La decisione della Commissione di avviare la procedura ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, è pubblicata in GU 1999, C 255, pag. 6.

46 — GU 1996, C 44, pag. 2; alla nota 6 della decisione impugnata, la Commissione spiega che con lettera del 4 luglio 1997, la Commissione ha informato gli Stati membri della sua decisione di sospendere l'applicazione di detta comunicazione e, con lettera del 19 dicembre 1997, li ha informati che detta applicazione sarebbe stata ripristinata il 30 giugno 1998.

— gli aiuti concessi alle imprese di trasformazione prima del 30 giugno 1998 in linea di principio soddisfano i criteri allora applicabili per tale tipo di aiuti, ma costituiscono una restrizione della libera circolazione delle merci vietata dall'art. 28 CE nella misura in cui i trasformatori che utilizzano materie prime provenienti da altri Stati membri non possono godere dell'aiuto;

— gli aiuti concessi ai tre gruppi di beneficiari dopo il 30 giugno 1998, sono incompatibili con il mercato comune perché non soddisfano i criteri stabiliti dalla citata comunicazione; gli aiuti concessi alle imprese di trasformazione violano inoltre l'art. 28 CE;

— di conseguenza, con l'eccezione degli aiuti concessi prima del 30 giugno 1998 ai titolari di aziende agricole, cooperative agricole e associazioni, il regime di aiuti in esame deve essere considerato un aiuto al funzionamento incompatibile con il mercato comune e non può godere di alcuna delle deroghe stabilite dall'art. 87, n. 3, CE.

70. La Commissione conclude che gli aiuti non sono stati notificati, che la loro concessione era illegittima, che gli aiuti concessi prima del 30 giugno 1998 alle industrie di trasformazione e quelli concessi dopo tale data (con l'eccezione di quelli relativi alle patate diverse da quelle per fecola, alle carni equine, al miele, al caffè, all'alcole di origine vinica, all'aceto di alcole e al sughero) sono incompatibili con il mercato comune e devono essere recuperati presso i beneficiari.

71. Il governo spagnolo solleva quattro motivi a sostegno del suo ricorso diretto all'annullamento della decisione impugnata, proposto il 17 marzo 2000.

Sul primo motivo, vertente su un presunto manifesto errore di valutazione da parte della Commissione in quanto parte dell'aiuto non è mai stata versata

72. Il governo spagnolo sostiene che la decisione impugnata è nulla nella parte in cui dichiara che gli aiuti concessi dopo il 30 giugno 1998 sono incompatibili con il mercato comune e ne richiede il recupero. Ciò perché il governo dell'Estremadura aveva sospeso gli aiuti per la campagna 1998/99 con il risultato che dopo il 30 giugno 1998, nessun aiuto era stato concesso o versato. La Commissione non può sostenere che non sapeva della sospensione poiché doveva presumere che il governo spagnolo si sarebbe conformato

all'obbligo derivante dal Trattato di sospendere il versamento dell'aiuto dopo l'avvio della procedura ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE.

73. Tuttavia, come sostiene correttamente la Commissione, la legittimità della decisione dev'essere valutata alla luce delle informazioni di cui poteva disporre la Commissione quando l'ha adottata [47]. Il 22 dicembre 1999, il regime di aiuti stabilito nel decreto in esame era ancora in vigore e non vi era nessun elemento che indicasse alla Commissione che non erano stati concessi aiuti dopo il 30 giugno 1998. Dal fatto che il Trattato imponga ad uno Stato membro l'obbligo di non concedere aiuti, non deriva che la Commissione può presumere che tale Stato membro si sia conformato all'obbligo. In ogni caso, non sono sicuro che sia corretto affermare che dopo il 30 giugno 1998 non era stato concesso alcun aiuto. La decisione relativa all'aiuto per la campagna 1997/1998 sembra essere stata adottata o il 29 settembre 1998 o l'8 luglio 1998 (le difese delle parti non sono del tutto coerenti circa la data esatta), il che significa che è stata adottata dopo il 30 giugno 1998. Per quanto riguarda l'obbligo di recuperare gli aiuti che si pretende non siano mai stati corrisposti, l'art. 3 del dispositivo della decisione contestata fa espressamente riferimento solo agli aiuti che sono stati *concessi* illegalmente. È ovvio che l'obbligo di recuperare gli aiuti non si estende agli aiuti che non sono stati concessi.

47 — Sentenza Belgio/Commissione, citata alla nota 26, punto 16.

74. Di conseguenza, il primo motivo del governo spagnolo deve essere respinto.

Sul secondo motivo, vertente sulla mancanza di effetti sul commercio intracomunitario e sulla violazione dell'obbligo di motivazione

75. Il governo spagnolo sostiene che la decisione impugnata viola gli art. 253 e 87, n. 1, CE, poiché non è sufficientemente motivata nel punto in cui conclude che la misura incide sul commercio fra gli Stati membri e poiché la misura non ha, in realtà, alcun effetto sul commercio intracomunitario.

76. Su questo motivo sia il governo spagnolo che la Commissione riportano quasi esattamente gli stessi argomenti esaminati nella causa C-113/00, ai quali dunque posso far riferimento. Inoltre, posso fare riferimento alle valutazione già fatta di tali argomenti.

77. Di conseguenza, ritengo che nel settore dell'agricoltura, in cui vi sono difficoltà specifiche e un'intensa concorrenza intracomunitaria e in cui, in molti sottosettori, esiste un'organizzazione comune dei mer-

cati, l'effetto cumulativo anche di un aiuto di importo modesto concesso ad un gran numero di piccoli operatori è tale da rendere probabile un pregiudizio del commercio fra gli Stati membri ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE.

78. Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione, la decisone impugnata fa riferimento all'esistenza di organizzazioni comuni di mercato [48], sottolinea che vi è un volume significativo di scambi di prodotti agricoli [49] fra la Spagna ed il resto della Comunità, fornisce dati circa il volume di questi scambi [50] e spiega che le misure di cui è causa hanno un effetto diretto ed immediato sui costi di produzione delle imprese che producono e trasformano prodotti agricoli in Spagna, che danno ai beneficiari spagnoli degli aiuti un vantaggio economico nei confronti di quelle imprese che non hanno accesso ad aiuti paragonabili negli altri Stati membri [51]. Di conseguenza, la decisione fa riferimento a tutte le circostanze che dimostrano che vi è un pregiudizio del commercio fra gli Stati membri.

79. Anche il secondo motivo deve dunque essere respinto.

Sul terzo ed il quarto motivo, vertenti sulla violazione dell'art. 87, n. 3, lett. a) e c), e dell'obbligo di motivazione

80. Anche in questo caso il governo spagnolo e la Commissione deducono essenzialmente gli stessi argomenti esposti nella causa C-113/00. Nei limiti in cui le decisioni impugnate e gli argomenti sono identici, posso far riferimento alla valutazione già effettuata. A questo proposito vorrei solo sottolineare che, in base alla giurisprudenza della Corte [52], il governo spagnolo non può validamente sostenere che, in relazione ad una regione che rientra nel campo di applicazione dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE, la Commissione non può prendere in considerazione gli effetti negativi dell'aiuto sulle condizioni degli scambi.

81. I tre argomenti che il governo spagnolo deduce solo nella presente causa (e non nella causa C-113/00) sono i seguenti.

82. Il governo spagnolo sostiene innanzitutto che, ai sensi della «Comunicazione della Commissione sul metodo di applicazione dell'articolo 92, paragrafo 3, lettere

48 — Punto 51.

49 — Risulta chiaramente dalla decisione, che riguarda un regime applicabile a tutti i prodotti agricoli, che anche i dati del punto 25 della decisione riguardano tutti i prodotti agricoli.

50 — Punto 25.

51 — Punto 26.

52 — Sentenza Spagna/Commissione, citata alla nota 10, punto 17

a) e c) agli aiuti regionali», pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee il 12 agosto 1988, la Commissione avrebbe potuto autorizzare in una regione che rientra nel campo di applicazione dall'art. 87, n.3, lett. a), un aiuto al funzionamento quale quello in esame [53] e che non ha motivato il suo rifiuto di agire in questo senso.

83. La Commissione replica che detta comunicazione è stata sostituita dagli «Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale» [54] pubblicati il 10 marzo 1998, che tali orientamenti costituiscono la normativa applicabile *ratione temporis* poiché erano il diritto vigente nel momento in cui, il 22 dicembre 1999, è stata adottata la decisione impugnata [55], e che gli aiuti concessi nel settore agricolo non rientrano nel campo di applicazione di detti orientamenti [56].

84. Ritengo — ed il governo spagnolo non sembra contestare seriamente questo punto—che ogni aiuto concesso dopo il 30 giugno 1998 doveva essere valutato in base al sistema stabilito dai nuovi Orientamenti del 10 marzo 1998, che sono entrati in vigore prima che gli aiuti fossero concessi e che escludono dal loro campo di applicazione gli aiuti nel settore agricolo.

85. Per quanto riguarda gli aiuti concessi alle imprese di trasformazione prima del 30 giugno 1998, concordo con il governo spagnolo che in forza del principio di certezza del diritto i criteri applicabili devono essere quelli in vigore nel momento in cui l'aiuto viene concesso e non quelli in vigore nel momento in cui viene adottata la decisione sulla compatibilità dell'aiuto.

86. Ma anche ai sensi della comunicazione del 1988, gli aiuti al funzionamento potevano essere autorizzati solo se venivano soddisfatte alcune condizioni, una delle quali era che l'aiuto non creasse una sovrapproduzione settoriale a livello comunitario, tale che il problema settoriale comunitario sorto fosse più grave del problema regionale originario; in tale contesto, la comunicazione del 1988 richiede un approccio settoriale ed in particolare che vengano osservate le regole comunitarie applicabili al settore agricolo ed a certe imprese industriali coinvolte nella trasformazione dei prodotti agricoli.

87. In ogni caso, si deve tenere presente che la Commissione dichiara incompatibili gli aiuti concessi alle industrie di trasformazione prima del 30 giugno 1998 non perché siano aiuti al finanziamento, ma soprattutto perché costituiscono una restrizione alla libera circolazione delle merci, in

53 — V. punto I 6 di tale comunicazione (GU 1988, C 212, pag. 2).

54 — Citati alla nota 36.

55 — La Commissione fa riferimento alle sentenze 16 dicembre 1999, causa T-158/96, Acciaierie di Bolzano (Racc. pag. II-3927, punto 65) e 15 dicembre 1999, causa T-132/96, Freistaat Sachsen e altri/Commissione (Racc. pag. II-3663, punto 192 e punti 203 e segg.).

56 — V. il punto 2 degli Orientamenti, citati alla nota 36.

quanto le industrie che utilizzano materie prime provenienti da altri Stati membri non possono beneficiare di tali aiuti [57]. Ritengo che, indipendentemente dalla questione di quale sia la comunicazione della Commissione applicabile *ratione temporis*, la Commissione non abbia ecceduto i limiti del proprio potere discrezionale allorché ha deciso che aiuti con un simile effetto restrittivo sulla libera circolazione delle merci potevano alterare le condizioni degli scambi commerciali in misura contraria al comune interesse e pertanto non potevano rientrare in alcuna delle deroghe previste all'articolo 87, n. 3, CE.

88. Ciò mi porta al secondo argomento del governo spagnolo, secondo il quale il regime di aiuti in esame, in realtà, non viola l'art. 28 CE in quanto non impedisce giuridicamente le importazioni dagli altri Stati membri e non pregiudica il commercio fra gli Stati membri in maniera apprezzabile.

89. È vero che il regime in esame non vieta le importazioni di materie prime destinate alla trasformazione in Estremadura. Tuttavia, dalla giurisprudenza risulta chiaro che anche misure che si limitano ad incoraggiare l'acquisto di prodotti nazionali devono essere considerate misure aventi effetto equivalente a restrizioni quantitative alle importazioni e sono, di conseguenza, vietate dall'art. 28 CE [58]. In via di principio, risulta pure da una giurisprudenza costante che non esiste una regola *de minimis* in relazione all'art. 28. Nella presente causa — dato che le imprese di trasformazione che comprano materie prime in altri Stati membri non possono beneficiare dell'aiuto — è verosimile che esse acquisteranno materie prime in Estremadura. Di conseguenza, la Commissione ha concluso correttamente che condizionare la concessione di aiuti alle imprese di trasformazione alla conclusione di contratti con aziende agricole e di allevamento dell'Estremadura costituisce una restrizione alla libera circolazioni delle merci fra gli Stati membri ed una violazione dell'art. 28 CE.

90. Il governo spagnolo sostiene, in terzo luogo, che tutti gli aiuti concessi dopo il 30 giugno 1998 sono conformi ai criteri stabiliti dalla Comunicazione della Commissione in merito agli aiuti di Stato per prestiti agevolati a breve termine nel settore agricolo [59]: si tratterebbe quindi di aiuti compatibili con il mercato comune. A suo parere, gli aiuti sarebbero concessi su una base non discriminatoria in quanto ogni anno un'ordinanza seleziona i settori che beneficeranno degli aiuti in base a criteri obiettivi. Inoltre, gli aiuti sarebbero limitati a quanto strettamente necessario e l'importo dei prestiti agevolati non eccederebbe il fabbisogno di liquidità derivante dal fatto

57 — V. paragrafo 42 della decisione impugnata.

58 — V., ad esempio, sentenza 5 giugno 1986, causa 103/84, Commissione/Italia (Racc. pag. 1759, punto 24).

59 — V. la lettera agli Stati membri pubblicata in GU 1996, C 44, pag. 2.

che i costi di produzione devono essere sostenuti prima di riscuotere il ricavato delle vendite, dato che i beneficiari dell'aiuto devono pagare un tasso d'interesse minimo e vi sono limiti massimi all'aiuto.

91. A mio parere, la Commissione ha correttamente ritenuto che i criteri stabiliti nella sua comunicazione relativa ai prestiti agevolati a breve termine nel settore agricolo non siano rispettati.

92. In base alla lett. B) di tale comunicazione, la Commissione rifiuta di autorizzare tali aiuti laddove, nella regione di competenza dell'autorità che concede l'aiuto, essi non sono concessi a tutte le aziende agricole, senza alcuna discriminazione tra le attività agricole per le quali l'operatore necessita prestiti a breve termine. In via eccezionale, la Commissione accetta aiuti che escludono determinate attività a condizione che lo Stato membro possa dimostrare che tutti i casi di esclusione sono giustificati sulla base del fatto che i problemi che incontrano gli operatori esclusi nell'ottenere prestiti a breve termine sono intrinsecamente meno rilevanti che nel resto del settore agricolo.

93. Nella presente causa, il regime in esame stabilisce che si proceda ad una selezione annuale dei settori che beneficiano dell'aiuto. I settori selezionati sono quelli in cui i produttori e le imprese di trasformazione hanno concluso contratti approvati dalle autorità. Tale criterio è forse obiettivo. Tuttavia non corrisponde all'unico criterio ammesso dalla comunicazione, quello cioè secondo il quale solo settori nei quali il problema di ottenere prestiti a breve termine è meno grave possono eccezionalmente essere esclusi da un regime generale che riguarda in via di principio tutti gli operatori del settore agricolo.

94. In base alla lett. C) della comunicazione, l'elemento di aiuto previsto dal regime deve essere limitato a quanto strettamente necessario ed il volume dei prestiti agevolati concessi al beneficiario non può in nessun caso superare il fabbisogno di liquidità derivante dal fatto che i costi di produzione devono essere sostenuti prima di riscuotere il ricavato della vendita della produzione. È vero che il tasso di interesse minimo ed il limite massimo imposto dalle autorità spagnole limitano fino ad un certo punto l'importo dell'aiuto. In base alla comunicazione, tuttavia, uno Stato membro che desideri applicare prestiti agevolati deve sempre mantenersi entro i limiti della differenza tra il tasso d'interesse pagato dal normale operatore del settore agricolo ed il tasso di interesse praticato negli altri settori dell'economia dello Stato membro in questione per prestiti a breve termine, di importo simile, non connessi ad investimenti. Non vedo alcun elemento del regime in esame che tenti di assicurare che tale limite sia rispettato.

95. Di conseguenza, anche il terzo ed il quarto motivo del governo spagnolo devono essere respinti.

Conclusione

96. Di conseguenza, ritengo che sia nella causa C-113/00 sia nella causa C-114/00 la Corte debba:

1) respingere il ricorso;

2) condannare il governo spagnolo alle spese.