

Giurisprudenza comunitaria

TRIBUNALE DI PRIMO GRADO DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Seconda Sezione

SENTENZA

del 14 Dicembre 2005 (*)

Procedimento numero T 200/04

Parti: **Regione autonoma della Sardegna** (ricorrente) contro **Commissione delle Comunità europee** (convenuta)

Massima

«Aiuti concessi dagli Stati – Misure adottate dalle autorità italiane per risarcire i danni causati dalla febbre catarrale degli ovini (blue tongue) – Orientamenti per gli aiuti di Stato nel settore agricolo»

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione della Commissione 16 marzo 2004, C(2004) 471 def., relativa agli aiuti cui l'Italia intende dare esecuzione in favore delle cooperative di trasformazione e commercializzazione per compensare i danni causati dalla febbre catarrale degli ovini (*blue tongue*) (art. 5 della legge della Regione Sardegna 17 novembre 2000, n. 22),

**IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITA' EUROPEE (Seconda Sezione),**

composto dai sigg. J. Pirrung, presidente, N.J. Forwood e S. Papasavvas, giudici,
cancelliere: sig.ra K. Andová, amministratore,
vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 27 settembre 2005,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti e contesto giuridico

1 Nell'agosto del 2000, nella Regione Sardegna, è comparso il morbo della febbre catarrale degli ovini («*blue tongue*»). Si tratta di una malattia infettiva, che colpisce in particolare gli ovini e che provoca nell'animale uno stato di depressione e di inappetenza che poco alla volta lo conduce alla morte.

2 Per combattere l'epizoozia, le autorità italiane hanno disposto il divieto di movimentazione degli ovini provenienti dalla Sardegna verso il territorio nazionale e gli altri Stati membri dell'Unione europea e ulteriormente dalla provincia di Cagliari verso il restante territorio regionale. Nel mese di settembre 2000, le autorità regionali hanno vietato su tutto il territorio della Sardegna lo spostamento di ovini dalle aziende. Il divieto di movimentazione ha impedito il pascolo delle greggi, sicché gli allevatori sono stati costretti ad acquistare foraggio, erba medica e paglia per alimentare il loro bestiame.

3 Nel mese di ottobre 2000, le autorità sanitarie della Sardegna hanno adottato un piano di lotta ed eradicazione della *blue tongue* che prevedeva l'abbattimento dei capi infetti. In considerazione della gravità del fenomeno – in pochi mesi dalla sua comparsa la malattia ha causato l'abbattimento di oltre 500 000 ovini in Sardegna – il consiglio regionale della Sardegna ha adottato la legge 17 novembre 2000, n. 22, recante gli interventi a favore degli allevatori per fronteggiare la febbre catarrale degli ovini (*Bollettino ufficiale della Regione della Sardegna* del 25 novembre 2000; in prosieguo: la «legge n. 22»).

4 Tale legge prevede i seguenti tipi di intervento:

- indennizzi per gli animali abbattuti, su ordine delle autorità sanitarie, pari al 100% del loro valore di mercato (art. 2);
- indennizzi per gli animali morti a causa della *blue tongue*, pari al 100% del loro valore di mercato (art. 3);
- aiuti intesi a compensare le perdite di reddito degli allevatori conseguenti all'abbattimento o alla morte degli animali; il calcolo delle perdite si fonda sul minor reddito conseguente alla riduzione della produzione di latte nonché sulla mancata erogazione dei premi comunitari previsti al riguardo per l'anno 2001 (art. 3);
- aiuti a copertura dei maggiori costi aggiuntivi per l'alimentazione del bestiame (art. 4);
- aiuti alle aziende e alle cooperative di raccolta e trasformazione dei prodotti zootecnici per le quali, a causa dell'epidemia, si è determinato un aggravio di oneri derivante dalla riduzione dei conferimenti dovuti alle cooperative in base ad obblighi statutari o contrattuali (art. 5).

5 La legge n. 22 è stata notificata alla Commissione in applicazione dell'art. 88, n. 3, CE.

6 Nel dicembre 2000, la Commissione ha inviato alle autorità italiane una richiesta di informazioni sulla compatibilità delle misure previste dall'art. 5 della legge n. 22 con gli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo (GU 2000, C 28, pag. 2; in prosieguo: gli «orientamenti»). La Commissione ha provvisoriamente ritenuto che né il punto 11.4 degli orientamenti («aiuti destinati alla lotta contro le epizoozie e le fitopatie»), né, per analogia, il punto 11.3 degli stessi («aiuti destinati a indennizzare gli agricoltori delle perdite causate da avverse condizioni atmosferiche») consentissero di approvare gli aiuti in questione. Di conseguenza, le autorità italiane venivano invitate ad indicare un diverso fondamento giuridico per l'approvazione di tali aiuti.

7 In risposta, le autorità italiane, il 15 dicembre 2000, hanno trasmesso alla Commissione una lettera redatta dalla ricorrente contenente informazioni complementari.

8 In tale lettera, la ricorrente ha osservato che gli aiuti previsti nell'art. 5 della legge n. 22 a favore delle aziende di raccolta o trasformazione venivano accordati alle sole «forme giuridiche societarie rappresentative dei produttori agricoli», vale a dire alle «cooperative di conferimento che nei propri statuti hanno l'obbligo di ritirare solo le produzioni dei soci aderenti e che, a causa della *blue tongue*, hanno subito una riduzione dei conferimenti». La ricorrente ha aggiunto che ogni cooperativa remunerava i conferimenti dei produttori aderenti sulla base dei risultati finali di gestione come risultavano dal suo bilancio. Dal momento che la riduzione dei conferimenti era destinata ad incidere in misura inversamente proporzionale sui costi fissi, gli aiuti in questione intendevano solamente «assicurare ai produttori conferenti un prezzo remunerativo del prodotto conferito, non gravato dalla occasionale e straordinaria incidenza dei costi fissi dovuta ai ridotti conferimenti per effetto della *blue tongue*».

9 Al termine di un esame preliminare la Commissione, con lettera 2 febbraio 2001, indirizzata alle autorità italiane e pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 2001, C 327, pag. 5), ha ritenuto che gli aiuti previsti negli artt. 2, 3 e 4 della legge n. 22 fossero compatibili con il mercato comune in quanto andavano considerati come aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche ai sensi dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE.

10 Nella stessa lettera, per contro, con riferimento all'aiuto previsto nell'art. 5 di tale legge, la Commissione ha notificato alle autorità italiane la sua decisione di avviare la procedura formale d'indagine di cui all'art. 88, n. 2, CE.

11 Nella decisione di avvio del procedimento formale d'indagine, la Commissione ha espresso dubbi quanto agli aiuti previsti dall'art. 5 della legge n. 22 con il mercato comune, osservando:

- che il punto 11.3.8 degli orientamenti, il quale consente esclusivamente di erogare indennizzi agli agricoltori stessi o alle associazioni di produttori di cui sono membri, non è applicabile per analogia alle imprese di trasformazione;
- che il punto 11.4 degli orientamenti non prevede alcuna possibilità di erogare alle imprese di trasformazione indennizzi per i danni causati da epizootie;
- che, anche se gli aiuti in questione fossero riservati alle cooperative, non sarebbe dimostrato il nesso causale tra la malattia e la riduzione dei conferimenti.

12 Né il governo italiano né la ricorrente hanno presentato formalmente osservazioni nel corso del procedimento amministrativo avviato a titolo dell'art. 88, n. 2, CE. Sembra invece che siano state intrattenute interlocuzioni per le vie brevi e che si sia svolto un incontro fra rappresentanti della ricorrente e i servizi della Commissione responsabili del fascicolo, tuttavia senza che la ricorrente abbia fornito chiarimenti scritti quanto alle date e al contenuto di tali contatti.

13 Il 16 marzo 2004, la Commissione ha adottato la decisione C(2004) 471 def., relativa al regime di aiuti al quale l'Italia intende dare esecuzione a favore

di cooperative di trasformazione e commercializzazione per compensare i danni causati dalla febbre catarrale degli ovini (*blue tongue*) (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Tale decisione chiude il procedimento avviato ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE e all'art. 1 dichiara che gli aiuti previsti in forza dell'art. 5 della legge n. 22 sono incompatibili con il mercato comune.

14 Al punto 20 di tale decisione, la Commissione ha osservato, innanzi tutto, che le disposizioni dell'art. 87, n. 2, lett. b), CE, a termini del quale sono compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali, sono manifestamente inapplicabili e del resto non sono neanche state invocate dalle autorità italiane.

15 Passando all'esame delle deroghe di cui all'art. 87, n. 3, lett. c), CE, la Commissione ha ricordato il tenore del punto 11.1.1 degli orientamenti per dedurre che, nel caso dei danni causati da un'epizoozia, possono essere compensate unicamente le perdite subite dai produttori e non quelle subite dalle imprese di trasformazione o di commercializzazione dei prodotti agricoli, fermo restando che tali aiuti debbono inoltre essere compatibili con il punto 11.4 degli orientamenti (punti 26 e 27 della decisione). Dato che le autorità italiane non hanno formulato alcuna osservazione, la Commissione ha dichiarato di non aver potuto sciogliere i dubbi già sollevati in sede di avvio del procedimento formale di indagine (punto 28 della decisione).

16 Al punto 29 la Commissione ha aggiunto che le autorità italiane non hanno dimostrato il nesso diretto tra la riduzione dei conferimenti dei soci delle imprese o delle cooperative dovuta alla febbre catarrale degli ovini e le perdite di reddito subite nello stesso periodo. Secondo la Commissione, in mancanza di questo nesso diretto, tali perdite avrebbero potuto essere causate da altri fattori, quali la siccità, la crisi del mercato, la gestione finanziaria delle imprese interessate ecc. Qualsiasi aiuto volto a compensare questo tipo di perdite costituirebbe quindi un aiuto al funzionamento, incompatibile con il mercato comune in virtù del punto 3.5 degli orientamenti.

17 La decisione impugnata è stata notificata alle autorità italiane il 18 marzo 2004. Con telefax del medesimo giorno, queste ultime l'hanno inoltrata alla ricorrente.

Procedimento e conclusioni delle parti

18 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 28 maggio 2004, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

19 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.

20 Le arringhe delle parti e le loro risposte ai quesiti posti dal Tribunale sono state ascoltate nell'udienza del 27 settembre 2005.

21 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

- annullare la decisione impugnata dichiarando incompatibili con il mercato comune gli aiuti previsti dall'art. 5 della legge n. 22;
- condannare la Commissione alle spese.

22 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso;

– condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

23 A sostegno del suo ricorso, la ricorrente solleva due motivi. Il primo motivo attiene alla violazione delle forme sostanziali in quanto la decisione impugnata sarebbe basata su una valutazione erronea dei fatti risultante da un difetto di istruttoria e di motivazione. Il secondo motivo è relativo ad una violazione dei principi generali di diritto e dell'art. 87, n. 2, lett. b), e n. 3, lett. c), CE.

24 Con i suddetti motivi, che coincidono in larga misura l'uno con l'altro, la ricorrente rimprovera, in sostanza, alla Commissione di non aver concluso, sulla base degli elementi che le erano stati forniti prima dell'adozione della decisione impugnata, che gli aiuti previsti all'art. 5 della legge n. 22, destinati a compensare le perdite subite dalle cooperative di produttori di formaggio sardi, soddisfacevano i criteri fissati dall'art. 87, n. 2, lett. b), CE oppure dall'art. 87, n. 3, lett. c), CE. Questi aiuti, infatti, rappresenterebbero un necessario completamento dell'indennizzo per le perdite di reddito subite dai produttori. Secondo la ricorrente, la Commissione avrebbe dovuto giungere a tale conclusione, in particolare, per applicazione del punto 11.4 degli orientamenti o per applicazione analogica del punto 11.3.8 degli orientamenti.

25 A questo riguardo, occorre ricordare, in via preliminare, che la decisione impugnata è stata adottata, nella parte in cui rifiuta di approvare gli aiuti previsti dall'art. 5 della legge n. 22, sia sulla base dell'art. 87, nn. 2 e 3, sia sulla base degli orientamenti, e specificamente della sezione 11 di questi ultimi, che intende chiarire tali disposizioni nell'ambito degli «aiuti [di Stato] a titolo di compenso dei danni causati alla produzione agricola o ai mezzi di produzione agricola».

26 Per quanto concerne la validità e la portata degli orientamenti, una giurisprudenza consolidata ha stabilito che, da un lato, la Commissione può dotarsi di norme di massima per mezzo di atti quali i suddetti orientamenti, purché tali norme non si discostino dalle disposizioni del Trattato, e che, dall'altro, questi atti la vincolano (sentenza della Corte 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione, Racc. pag. I-1125, punti 36 e 44; sentenze del Tribunale 30 aprile 1998, causa T-214/95, Vlaamse Gewest/Commissione, Racc. pag. II-717, punti 79 e 89, e 15 giugno 2005, causa T-171/02, Regione autonoma della Sardegna/Commissione, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 95).

27 Nel presente caso, la ricorrente ha espressamente dichiarato, nella sua replica, che non intende discutere la vincolatività degli orientamenti, in quanto eventuali questioni relative a questo tema non sono né oggetto né motivo di ricorso. Di conseguenza, non essendo stata sollevata contro gli orientamenti alcuna eccezione di illegittimità, il Tribunale può limitarsi ad esaminare le censure afferenti al fatto che gli orientamenti sarebbero stati erroneamente applicati al presente caso.

Sulle censure riguardanti l'errata applicazione degli orientamenti e l'insufficienza di motivazione

Argomenti delle parti

28 La ricorrente contesta alla Commissione di aver violato il suo obbligo «di istruttoria e di motivazione» trascurando gli elementi che le avrebbero consentito di comprendere la natura degli aiuti in questione e quella delle cooperative che ricevevano tali aiuti. L'attenzione della Commissione sarebbe stata specificamente attirata sul fatto che l'aiuto afferisce esclusivamente alle perdite subite dai produttori associati a causa della maggiore incidenza dei costi fissi in sede di remunerazione dei conferimenti. L'aiuto in questione, lungi dall'essere diretto alle imprese di trasformazione in quanto tali, rappresenterebbe dunque una necessaria misura di completamento dell'indennizzo per le perdite di reddito dei produttori.

29 Pur ammettendo che le cooperative beneficiarie dell'aiuto esercitano attività di trasformazione e non di produzione agricola, la ricorrente precisa che, in forza delle loro norme statutarie, il prezzo del latte conferito dà luogo a una remunerazione dei produttori associati in cooperativa che avviene unicamente mediante distribuzione dei ricavi netti delle cooperative, dedotte le spese di amministrazione e di esercizio. I produttori soci delle cooperative non riceverebbero dunque il prezzo per la materia prima conferita. L'aiuto controverso tende precisamente ad evitare una discriminazione a carico di tali produttori, che notoriamente si consacrano alla produzione di formaggi a denominazione di origine protetta, rispetto ai produttori che vendono il latte alle imprese di trasformazione vere e proprie.

30 Di conseguenza, nell'ipotesi in cui si verifichi una drastica riduzione della produzione di latte, i produttori patirebbero una duplice perdita di reddito: da una parte, a causa della riduzione delle quantità prodotte, una riduzione delle prospettive di remunerazione in proporzione alla minore quantità conferita; dall'altra, a causa della maggiore incidenza dei costi fissi sui ricavi delle cooperative, una riduzione delle aspettative di guadagno in proporzione al calo dei risultati di gestione.

31 In tale contesto, la ricorrente critica il rifiuto della Commissione di applicare per analogia il punto 11.3.8 degli orientamenti, che limita, «in linea di massima», ai soli agricoltori la concessione degli aiuti previsti. Tale rifiuto non troverebbe alcuna giustificazione normativa, e pertanto la Commissione avrebbe dovuto esplicitare chiaramente le ragioni del suo atteggiamento. In ogni caso gli aiuti in questione sarebbero diretti a compensare integralmente le perdite di reddito dei produttori e non a rifondere le spese di gestione delle cooperative. Essi rientrerebbero così nell'ammontare complessivamente ammesso dal punto 11.4 degli orientamenti, la cui applicabilità all'epizoozia in questione è indiscussa come risulta dall'approvazione da parte della stessa Commissione delle altre misure di aiuto previste dalla legge n. 22.

32 Assumendo l'impegno formale di riservare gli aiuti concessi ai sensi dell'art. 5 della legge n. 22 alle sole cooperative di produttori che hanno l'obbligo statutario di ritirare tutta e solo la produzione dei soci aderenti e che, per tale ragione, hanno subito riduzioni di conferimenti, la ricorrente avrebbe evidenziato che gli aiuti medesimi dovevano essere assimilati ad aiuti concessi direttamente ai produttori agricoli e che quindi gli stessi non risultavano in contrasto con il punto 11.3.8 degli orientamenti in quanto le cooperative in

questione non venivano prese in considerazione nel regime come imprese di trasformazione.

33 Riferendosi al testo dell'art. 5, paragrafo 3, della legge n. 22, secondo cui gli aiuti concessi non possono essere superiori alle perdite derivanti dalla riduzione dei conferimenti, e ricordando l'impegno formale da essa assunto in tal senso, la ricorrente ritiene di aver fornito alla Commissione le garanzie necessarie, poiché l'amministrazione è tenuta ad agire nel rispetto della legge. Con la sua pretesa di ottenere ulteriori garanzie sul funzionamento del sistema di aiuti in causa, la Commissione si sarebbe illecitamente ingerita nei meccanismi costituzionali italiani.

34 La ricorrente contesta ancora alla Commissione di aver fatto allusione a fenomeni quali «la siccità, la crisi del mercato o la gestione finanziaria delle imprese interessate ecc.» (punto 29 della decisione impugnata) come altre possibili cause della riduzione dei conferimenti. Il fatto che la Commissione pretenda che le autorità italiane dimostrino astrattamente il nesso causale tra la *blue tongue*, la riduzione dei conferimenti e la concessione degli aiuti non si giustificerebbe in quanto l'art. 5 della legge n. 22 contiene tutti gli elementi necessari per escludere che, in sede applicativa, vale a dire al momento dell'effettiva concessione dell'aiuto, quest'ultimo venga erogato in assenza di tale nesso di causalità.

35 La ricorrente si oppone alla tesi della Commissione secondo cui gli impianti agro-industriali sardi dispongono di una certa flessibilità nella gestione delle fonti di approvvigionamento. A questo riguardo, la Commissione non avrebbe tenuto conto della circostanza che gli allevatori sardi di ovini si sono concentrati sulla produzione di latte ovino la cui quasi totalità, compresa l'attività di trasformazione, è destinata alla produzione di tre formaggi a denominazione di origine protetta, vale a dire il pecorino romano, il fiore sardo e il pecorino sardo. Orbene, i disciplinari relativi a tali formaggi precluderebbero espressamente la possibilità di utilizzare latte di provenienza diversa dalla regione di appartenenza.

36 Secondo la Commissione, gran parte degli addebiti mossi dalla ricorrente si fondano su elementi dedotti per la prima volta davanti al Tribunale.

37 La Commissione sottolinea che le cooperative menzionate dalla ricorrente sono imprese di trasformazione e non produttori agricoli. Esse non risponderebbero quindi ai requisiti posti dagli orientamenti per la concessione degli aiuti destinati ad ovviare ai danni causati dalle epizootie.

38 Vi sarebbe infatti una fondamentale differenza tra le perdite dirette subite dai produttori (animali morti, incremento dei costi di alimentazione degli animali, riduzione dei quantitativi di latte prodotti) e quelle eventuali, indirette, subite dalle imprese di trasformazione, che possono derivare da cause diverse e possono di regola essere evitate o limitate ricorrendo a fonti d'approvvigionamento alternative. Secondo la Commissione, quanto esposto vale per tutte le imprese di trasformazione, indipendentemente dalla loro forma giuridica, e le cooperative non fanno eccezione. Di conseguenza, le perdite risultanti dalla maggior incidenza dei costi fissi sui risultati delle cooperative di

trasformazione non sarebbero prese in considerazione dalla citata sezione 11.4 degli orientamenti.

39 D'altra parte, il regime di aiuti di cui trattasi non comporterebbe un meccanismo che garantisca l'esclusione di una sovraccompensazione derivante dalla corresponsione di aiuti, per un verso al produttore di latte e, per altro verso, allo stesso soggetto in quanto socio di una cooperativa di trasformazione o che imponga alle autorità italiane l'obbligo di verificare, a livello dell'applicazione dell'aiuto in questione, che la riduzione dei conferimenti è interamente imputabile alla *blue tongue*.

Giudizio del Tribunale

40 Occorre ricordare che gli orientamenti, come risulta dal loro punto 2.1, si applicano a tutti gli aiuti di Stato concessi a titolo di attività inerenti alla produzione, alla trasformazione e alla commercializzazione dei prodotti agricoli, mentre il punto 3.3 precisa che la «regola de minimis» non si applica agli aiuti concessi nel settore agricolo.

41 Ne consegue che gli orientamenti riguardano aiuti di Stato concessi per attività legate alla trasformazione di prodotti agricoli, come quelle che costituiscono oggetto del presente litigio, e destinati a compensare perdite subite nell'attività di produzione di formaggio di pecora. Inoltre, poiché non si applica in materia la «regola de minimis», anche gli aiuti concessi alle cooperative lattiere sarde, per quanto modesti essi siano, sono sottoposti al controllo esercitato dalla Commissione.

42 Fra le diverse categorie di aiuti, il punto 11 degli orientamenti riguarda gli aiuti destinati a compensare perdite in materia di «produzione agricola o mezzi di produzione agricoli». Ai sensi del punto 11.1.1 degli orientamenti, tali aiuti hanno per oggetto di indennizzare «gli agricoltori» per i danni causati da avvenimenti impreveduti quali le calamità naturali, le avverse condizioni meteorologiche o il sopravvenire di malattie degli animali o delle piante.

43 Nel predetto contesto, il punto 11.2.1 degli orientamenti indica che, trattandosi di deroghe al principio generale dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, le nozioni di «calamità naturali» e di «eventi eccezionali», che figurano all'art. 87, n. 2, lett. b), CE, devono essere interpretate in senso stretto e che «in generale» la Commissione non ammette che i focolai di malattie degli animali possano essere equiparati a calamità naturali o ad eventi eccezionali, ma precisa nondimeno che, in un caso particolare, la notevole diffusione di una epizoozia senza alcun precedente noto è stata considerata come un evento eccezionale.

44 Per quanto riguarda gli aiuti destinati a indennizzare gli agricoltori delle perdite risultanti dalle cattive condizioni climatiche (punto 11.3), il punto 11.3.1 degli orientamenti equipara i fenomeni meteorologici a calamità naturali, benché essi non ricadano in quanto tali sotto l'art. 87, n. 2, lett. b), CE, quando l'ammontare dei danni raggiunga una certa soglia. Secondo il punto 11.3.8, un aiuto previsto dal punto 11.3 non può, «in linea di massima», essere pagato che ad agricoltori o ad organizzazioni di agricoltori.

45 In relazione agli aiuti in favore della lotta contro le malattie degli animali, il punto 11.4.1 precisa che per un agricoltore il fatto di perdere degli animali a

causa di una epizoozia non costituisce di norma una calamità naturale o un evento eccezionale e che gli aiuti destinati a compensare tali perdite possono essere autorizzati unicamente sulla base dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE, in forza del quale gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività possono essere considerati compatibili con il mercato comune.

46 Risulta dal testo e dal sistema delle suddette disposizioni che il punto 11 degli orientamenti opera una distinzione di principio tra gli agricoltori e le attività agricole, da un lato, e le imprese di trasformazione e le attività di trasformazione, dall'altro. Soltanto gli aiuti destinati a compensare i danni subiti da agricoltori nell'esercizio di un'attività di produzione agricola possono essere autorizzati in forza di tale punto. Né le imprese di trasformazione né le attività di trasformazione in quanto tali sono menzionate come potenziali beneficiari di aiuti destinati a compensare i danni causati da una malattia degli animali.

47 È evidente – come la ricorrente stessa ha espressamente riconosciuto (v. punto 29, supra) – che le cooperative beneficiarie degli aiuti in esame esercitano un'attività di trasformazione di un prodotto agricolo, poiché producono formaggio e non latte. Quando gli agricoltori che sono soci delle cooperative, per il tramite di queste ultime, trasformano il latte, operano dunque anch'essi nel settore della trasformazione. In virtù del meccanismo di remunerazione descritto dalla ricorrente, essi partecipano ai benefici afferenti a questo settore, dato che le somme versate dalle cooperative ai loro membri includono, oltre al corrispettivo dei conferimenti di latte, una partecipazione agli utili risultanti dall'attività di trasformazione.

48 Quanto al corrispettivo dei conferimenti di latte, va ricordato che gli aiuti destinati a compensare la diminuzione di reddito degli agricoltori derivante dal calo della produzione lattiera sono previsti dall'art. 3 della legge n. 22 e sono stati approvati dalla Commissione in applicazione degli orientamenti (v. punto 9, supra).

49 Viceversa, per quanto riguarda la remunerazione versata in funzione degli utili risultanti dall'attività di trasformazione, la misura prevista all'art. 5 della legge n. 22 per compensare l'incidenza straordinaria delle spese fisse sui benefici delle cooperative di trasformazione rientra nel settore della trasformazione. Di conseguenza questa misura non può essere approvata come se fosse un aiuto destinato a compensare danni subiti nell'esercizio di un'attività di produzione, ai sensi del punto 11 degli orientamenti.

50 Ove la ricorrente intenda sostenere che le disposizioni menzionate nei precedenti punti 45-47 escludono gli aiuti destinati alla trasformazione soltanto «di norma», «in generale» o «in linea di massima», cosicché la Commissione avrebbe dovuto tenere conto delle circostanze specifiche del caso concreto e quindi approvare gli aiuti, occorre ricordare gli obblighi gravanti sulla Commissione nell'ambito del procedimento formale di indagine ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE che essa ha avviato nel presente caso.

51 A questo riguardo è di giurisprudenza costante che, quando la Commissione decide di avviare un procedimento formale di indagine ai sensi dell'art. 88, n. 2, CE, spetta allo Stato membro e al beneficiario potenziale dell'aiuto di Stato avanzare i loro argomenti per dimostrare che il progetto d'aiuto rientra nelle

deroghe previste in applicazione del Trattato, poiché l'oggetto del procedimento formale di indagine è appunto quello di illuminare la Commissione sull'insieme degli elementi del caso. Se la Commissione è tenuta a formulare chiaramente i suoi dubbi sulla compatibilità dell'aiuto quando apre un procedimento formale di indagine, in modo da consentire allo Stato membro e agli interessati di rispondervi al meglio, resta nondimeno vero che spetta precisamente a chi chiede l'aiuto dissipare tali dubbi e provare che le condizioni di concessione dell'aiuto sono soddisfatte (v. sentenza del Tribunale 18 novembre 2004, causa T¹ 176/01, Ferriere Nord/Commissione, non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 93 e 94 e giurisprudenza ivi citata).

52 Sempre secondo tale giurisprudenza, l'art. 88, n. 2, CE, pur imponendo alla Commissione di raccogliere i pareri delle parti interessate prima di adottare la propria decisione, non le vieta di concludere, in mancanza di tali osservazioni, che un aiuto è incompatibile con il mercato comune. In particolare, non si può rimproverare alla Commissione di non aver tenuto conto di eventuali elementi di fatto o di diritto che avrebbero potuto esserle presentati durante il procedimento amministrativo, ma che non lo sono stati, in quanto la Commissione non è tenuta ad esaminare d'ufficio e per presunzione quali siano gli elementi che avrebbero potuto esserle sottoposti (v. sentenza del Tribunale 14 gennaio 2004, causa T¹ 109/01, Fleuren Compost/Commissione, Racc. pag. II¹ 127, punti 48 e 49 e giurisprudenza ivi citata).

53 Poiché la legittimità di una decisione in materia di aiuti di Stato deve essere valutata in funzione degli elementi di informazione di cui la Commissione poteva disporre nel momento in cui l'ha adottata, nessuno può far valere di fronte al giudice comunitario elementi che non siano stati prodotti nel corso del procedimento precontenzioso previsto all'art. 88 CE (v. cit. sentenza Fleuren Compost/Commissione, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

54 Nel presente caso, occorre ricordare che, di fronte al regime di aiuti previsto all'art. 5 della legge n. 22, la Commissione ha sollevato dubbi sull'applicabilità del punto 11.3 e del punto 11.4 degli orientamenti alle cooperative di trasformazione (v. punto 6, supra). Dopo aver ricevuto le osservazioni della ricorrente in proposito (v. punto 8, supra), la Commissione ha avviato il procedimento formale di indagine. Come risulta dal punto 8 del suo sommario, la decisione di apertura aveva già preso in considerazione i summenzionati rilievi secondo cui la compensazione sarebbe limitata alle cooperative che hanno subito un aumento delle loro spese fisse dovuto al calo delle consegne di materia prima da parte dei produttori a causa della *blue tongue*.

55 In presenza di tali circostanze, la ricorrente sapeva che i suoi rilievi non avevano ancora sciolto i dubbi iniziali della Commissione. Essa non poteva perciò ignorare l'utilità del procedimento di cui all'art. 88, n. 2, CE per presentare alla Commissione osservazioni che potessero convincere quest'ultima che gli aiuti in questione potevano essere approvati, a causa della particolare situazione creata in Sardegna dalla *blue tongue*, anche con riferimento alle cooperative di trasformazione.

56 Né la ricorrente né le autorità italiane sono però intervenute nel corso del suddetto procedimento. Sembra in realtà che conversazioni informali abbiano

avuto luogo tra alcuni rappresentanti della ricorrente ed i servizi della Commissione, ma va constatato che nessuna precisazione circa le date e i contenuti di questi contatti è stata prodotta dinanzi al Tribunale.

57 Così, la ricorrente s'è astenuta dall'espone tempestivamente, vale a dire nel corso del procedimento formale di indagine, le ragioni per cui l'attività di trasformazione delle cooperative sarde pregiudicata dalla *blue tongue* avrebbe dovuto essere equiparata, nelle circostanze specifiche del caso concreto, all'attività di produzione degli agricoltori. Essa ha, in particolare, omesso di dimostrare che erano sopravvenuti elementi straordinari tali da indurre la Commissione ad equiparare la *blue tongue*, tenuto conto dei suoi effetti sull'economia della Sardegna, ad un evento eccezionale ai sensi del punto 11.2.1 degli orientamenti o ad applicare per analogia il punto 11.3.8, relativo alle avverse condizioni climatiche, allo scopo di approvare gli aiuti in questione, sebbene questi trovassero la loro causa in una malattia degli animali. Infine, essa non ha fornito alcun dettaglio sul presunto obiettivo di questi aiuti, che avrebbero inteso evitare una discriminazione a danno dei produttori soci di cooperative rispetto ai produttori che vendono il loro latte a vere e proprie imprese di trasformazione (v. punto 29, supra).

58 Di conseguenza, non si può rimproverare alla Commissione di non aver verificato, di propria iniziativa, se esistessero circostanze eccezionali tali da giustificare l'approvazione, in deroga alle pertinenti disposizioni degli orientamenti, degli aiuti previsti per il settore della trasformazione. Le censure afferenti a insufficienze dell'istruttoria e alla violazione degli orientamenti vanno pertanto respinte.

59 Quanto alla censura concernente l'illecita ingerenza della Commissione nei meccanismi di controllo previsti dall'ordinamento italiano per la realizzazione concreta dell'art. 5 della legge n. 22 (v. punti 33 e 34, supra), è sufficiente ricordare che il rifiuto di approvare gli aiuti previsti all'art. 5 della legge n. 22 è giustificato dalla natura stessa dei suddetti aiuti, cioè dal loro carattere di aiuti al settore della trasformazione. Poiché la legge n. 22 costituisce un regime di aiuti, la Commissione aveva quindi il diritto di limitare il proprio esame alle caratteristiche generali di tale regime, senza obbligo di esaminarne ogni singolo caso di applicazione (v., in questo senso, sentenza Regione autonoma della Sardegna/Commissione, citata supra al punto 26, punti 101 e 102 e giurisprudenza ivi citata).

60 Di conseguenza, le questioni relative al controllo della messa in opera del regime di aiuti in ogni singolo caso di applicazione concreta non sono pertinenti. Ciò appare particolarmente vero con riferimento alla censura concernente il punto 29 della decisione impugnata. In effetti, questo punto, che, del resto, è stato formulato esclusivamente ad *abundantiam* («inoltre»), riguarda soltanto la mancanza di un meccanismo di controllo adeguato che obblighi le autorità italiane a verificare, a livello della concessione degli aiuti in esame nei singoli casi concreti, che le perdite subite dalle cooperative di trasformazione fossero effettivamente dovute alla *blue tongue* e non ad altri fatti.

61 Non si può dunque rimproverare alla Commissione d'aver vietato il regime di aiuti controverso, nell'esercizio dell'ampio potere discrezionale di cui essa

gode in materia, invece di approvarlo a condizione che le autorità italiane adottassero eventuali misure di controllo per ogni singolo caso di applicazione concreta (v., in questo senso, sentenza Regione autonoma della Sardegna/Commissione, citata supra al punto 26, punti 104 e 105).

62 Quanto alla censura tratta dall'asserita flessibilità degli impianti agro-industriali nella gestione delle loro fonti di approvvigionamento, la Commissione ha rilevato, a giusto titolo, che il passaggio della decisione impugnata che vi si riferisce (punto 12 della decisione) contribuisce soltanto in modo assai indiretto alla motivazione della decisione, in quanto si riferisce in maniera molto generica al punto 11.3.8 degli orientamenti. Checché ne sia, il summenzionato punto 11.3.8 concerne gli aiuti destinati a compensare i danni subiti a causa di avverse condizioni climatiche e non si applica pertanto al caso di specie. D'altra parte, la ricorrente ha ommesso di esporre, tempestivamente, elementi di informazione che permettessero alla Commissione di prospettare un'applicazione per analogia di questa disposizione (v. punto 57, supra).

63 Infine, con riferimento alla censura attinente alla violazione dell'art. 253 CE, occorre ricordare che, secondo consolidata giurisprudenza (v. sentenza Regione autonoma della Sardegna/Commissione, citata supra al punto 26, punto 73 e giurisprudenza ivi citata), la motivazione di un atto dev'essere adeguata alla natura di quest'ultimo e deve far apparire chiaramente l'iter logico seguito dell'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di comprenderne le ragioni e al giudice di controllarne la fondatezza, senza tuttavia che sia necessario che essa specifichi tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento della questione se essa soddisfi i requisiti di cui all'art. 253 CE va effettuato alla luce non solo del tenore di tale atto, ma anche del suo contesto giuridico e fattuale.

64 Nel presente caso, la decisione impugnata soddisfa manifestamente i criteri sopra ricordati, e ciò a maggior ragione se si considera che né la ricorrente né le autorità italiane sono intervenute nel corso del procedimento formale di indagine e che la Commissione poteva dunque limitarsi a fondare la sua motivazione, sostanzialmente, sugli elementi che già l'avevano condotta ad avviare il procedimento. Di conseguenza, la censura afferente all'insufficienza di motivazione dev'essere respinta.

65 Risulta da quanto precede che le censure tratte da applicazione erronea degli orientamenti e da insufficienza di motivazione devono essere respinte nel loro complesso.

Sulle censure tratte dalla violazione dell'art. 87, n. 2, lett. b), CE e dalla violazione dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE

Argomenti delle parti

66 La ricorrente rimprovera alla Commissione, in primo luogo, di aver escluso l'applicazione dell'art. 87, n. 2, lett. b), CE, a motivo che questa disposizione non era stata invocata dalle autorità italiane. Essa ritiene che, alla luce del «principio generale dell'effetto utile», la Commissione avrebbe dovuto motivare in modo più consistente questo rifiuto di applicazione. In effetti, gli orientamenti indicherebbero, al punto 11.4.1, che le malattie degli animali non costituiscono «di norma» una calamità naturale o un evento eccezionale. Di

conseguenza, la Commissione avrebbe dovuto esaminare se una determinata malattia degli animali possa rientrare nel campo di applicazione dell'art. 87, n. 2, lett. b), CE.

67 La ricorrente sostiene, in secondo luogo, che la decisione impugnata è contraria all'art. 87, n. 3, lett. c), CE. In effetti, la concessione d'un aiuto alle cooperative di trasformazione non rappresenterebbe null'altro se non una forma di indennizzo dei produttori soci delle cooperative per la perdita di reddito derivante dall'accresciuta incidenza della quota di spese fisse di gestione delle cooperative sulla remunerazione delle consegne.

68 La Commissione respinge questi argomenti.

Giudizio del Tribunale

69 È sufficiente ricordare, a questo riguardo, che i punti da 11.2 a 11.4 degli orientamenti enunciano alcune condizioni di applicazione dell'art. 87, n. 2, lett. b), CE e dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE. Come è stato statuito, nessuno degli argomenti fatti valere contro l'applicazione da parte della Commissione degli orientamenti al caso concreto è stato accolto. Ne consegue che la ricorrente non può utilmente rimproverare alla Commissione d'aver violato, per il fatto di questa stessa applicazione, le summenzionate disposizioni dell'art. 87 CE.

70 Nella misura in cui la ricorrente intende invocare direttamente l'art. 87 CE, occorre aggiungere che l'ipotesi dell'applicazione del suo n. 2, lett. b), che dichiara compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati a rimediare ai danni causati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali, non era stata evocata né dalle autorità italiane né dalla ricorrente nel corso del procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione. Di conseguenza, conformemente alla giurisprudenza citata al precedente punto 52, la Commissione non era tenuta a verificare di propria iniziativa se vi fossero elementi specifici di diritto o di fatto idonei a giustificare tale applicazione.

71 In ogni caso, l'art. 87, n. 2, lett. b), CE, in quanto deroga al principio generale dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, deve essere interpretato in senso stretto (sentenza Regione autonoma della Sardegna/Commissione, citata supra al punto 26, punto 165). Non si può dunque rimproverare alla Commissione di essersi precisamente fondata su una simile interpretazione delle nozioni di «calamità naturale» e di «eventi eccezionali» in applicazione dei punti 11.2.1 e 11.4.1 degli orientamenti.

72 Quanto all'art. 87, n. 3, lett. c), CE, la ricorrente si limita a ripetere l'argomento che è già stato respinto nella parte precedente della motivazione e che non può dunque essere accolto nemmeno qui. Checché ne sia, la Commissione sottolinea, a giusto titolo, l'ampio potere discrezionale di cui essa gode nell'applicare tali disposizioni del Trattato, potere che le ha appunto permesso di adottare degli orientamenti (v., in questo senso, sentenza Regione autonoma della Sardegna/Commissione, citata supra al punto 26, punto 95). Non si può dunque ritenere che, valutando gli aiuti in causa alla luce degli orientamenti, la Commissione abbia travalicato i limiti del suo potere discrezionale o vi abbia rinunciato (v., in questo senso, sentenza Vlaamse Gewest/Commissione, citata supra al punto 26, punto 89).

73 Ne consegue che gli argomenti tratti dalla violazione dell'art. 87, n. 2, lett. b), CE e dell'art. 87, n. 3, lett. c), CE devono essi pure essere respinti.

74 Poiché nessuna delle censure dedotte dalla ricorrente è stata accolta, il presente ricorso dev'essere respinto perché infondato.

Sulle spese

75 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La ricorrente è condannata alle spese.**

Pirrung

Forwood

Papasavvas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 dicembre 2005.

Il cancelliere

Il presidente

E. Coulon

J. Pirrung