

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CVII

N. 3

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL COMITATO PER L'INTER- VENTO STRAORDINARIO NEL SETTORE ZOOTECNICO

(Settembre 2004-Settembre 2005)

*(Articolo 7, comma 2, della legge 9 aprile 1990, n. 87,
e successive modificazioni)*

Presentata dal Ministro delle politiche agricole e forestali

(ALEMANNO)

Trasmessa alla Presidenza il 3 ottobre 2005

PAGINA BIANCA



Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO
DIREZIONE GENERALE PER LA QUALITA' DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI
E LA TUTELA DEL CONSUMATORE
Ufficio QTC IX - Prod. Animali

RELAZIONE

"Stato di attuazione della legge 8 agosto 1991, n.252 di modifica alla legge 9 aprile 1990, n.87, concernente interventi urgenti per la zootecnia, nonché della legge 17 agosto 1999, n.290 (art.5), recante proroga dei termini nel settore agricolo – Periodo settembre 2004 – settembre 2005.

1. PREMESSA

Relativamente agli elementi che hanno caratterizzato l'intervento dello Stato, attuato con la legge 252/91, si rimanda a quanto già illustrato nelle precedenti relazioni ed in particolare in quella relativa al periodo gennaio 2003 – agosto 2004 trasmessa con ministeriale n.2364 del 2/09/2004.

2. STATO DEGLI IMPEGNI ASSUNTI E DEI PAGAMENTI EFFETTUATI

Gli impegni assunti dallo Stato hanno riguardato contributi in conto capitale concessi con la legge 252/91 per la realizzazione dei progetti integrati di sviluppo e mutui di sviluppo, calcolati in Equivalente Sovvenzione Lorda (ESL), concessi ai sensi della legge 67/88. Si sottolinea che tutti i progetti integrati di sviluppo che hanno utilizzato le suddette contribuzioni sono stati portati a termine e pertanto i dati sottoindicati sono da considerarsi definitivi e non suscettibili di ulteriori aggiornamenti.

- L. 252/91 c/capitale £. 97.015.515.581
- L. 67/88 mutui di sviluppo (ESL) £. 6.617.047.259

Si riporta di seguito (tab.1) il quadro generale di tutti gli investimenti in c/capitale ed i mutui di sviluppo concessi in equivalente sovvenzione lordo (ESL), distintamente per beneficiario che ha portato a termine il progetto di filiera integrato.

Tabella 1		Spesa Ammessa	Contributo L. 252/91 c/capitale	Contributo L. 67/88 mutui sviluppo ESL	Totale Contributo	%
		£	£	£	£	
CONAZO	Investimenti materiali	61.378.801.246	27.108.790.481	5.779.385.881	32.888.176.362	53,58%
	Allevamento	7.652.930.000	2.678.525.500	0	2.678.525.500	35,00%
	Macellazione (Regioni Svantaggiate)	4.972.623.097	3.729.467.323	0	3.729.467.323	75,00%
	Macellazione (Altre Regioni)	48.753.248.149	20.700.797.658	5.779.385.881	26.480.183.539	-54,31%

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

FIORUCCI	Macellazione/Trasf.ne (Altre Regioni)	39.831.488.798	14.170.000.000	0	14.170.000.000	35,57%
GUARDAMIGLIO	Macellazione (Altre Regioni)	15.296.548.104	5.477.000.000	0	5.477.000.000	35,81%
INALCA	Macellazione (Altre Regioni)	139.597.581.320	42.502.000.000	0	42.502.000.000	30,45%
PRUNOTTO	Macellazione (Altre Regioni)	4.243.327.136	1.930.000.000	0	1.930.000.000	45,48%
CAMALLEVAMENTI	Macellazione (Altre Regioni)	4.667.623.201	2.567.192.000	0	2.567.192.000	55,00%
C.L.S.M.	Macellazione (Altre Regioni)	6.067.000.000	3.260.533.100	0	3.260.533.100	53,74%
G.E.A.	Allevamento (Regioni Svantaggiate)	2.386.708.000	0	558.831.181	558.831.181	23,41%
VAL DI CESOLA	Allevamento (Regioni Svantaggiate)	553.923.850	0	278.830.197	278.830.197	50,34%
TOTALE			97.015.515.581	6.617.047.259	103.632.562.840	

La tabella di seguito (tab.2), sintetizza invece lo stato aggiornato degli impegni assunti e dei pagamenti effettuati relativamente alla sola legge 252/91 comprendente tutti gli impegni ed i pagamenti a carico dei progetti integrati di sviluppo, quelli effettuati a favore di FINAGRA (poi confluita in Sviluppo Italia) e quelli stanziati per il funzionamento del Comitato e del Gruppo degli esperti. Anche per i dati descritti nella seguente tabella si tratta di elementi definitivi e non soggetti ad ulteriore variazione.

Tabella 2		SITUAZIONE FINALE IMPEGNI/PAGAMENTI			
		Impegni	Anticipazioni	Liquidazioni	Totale erogato
A) FINAGRA	Totale	65.058.002.500		65.058.002.500	65.058.002.500
		£	£	£	£
B) SPESE DI FUNZIONAMENTO	Comitato e Gruppo esperti (L. 252/91)	400.000.000		283.439.300	283.439.300
	Gruppo esperti (L. 341/95)	263.410.000		257.413.065	257.413.065
	Totale	663.410.000		540.852.365	540.852.365
		£	£	£	£
C) PROGETTI	CONAZO	27.108.790.481	26.754.487.000	27.108.790.481	27.108.790.481
	NORD OVEST	revocato	recuperata	0	0
	Camallevamenti (ex N.O.)	2.567.192.000	2.412.198.000	2.567.192.000	2.567.192.000
	C. L.S.M. (ex N.O.)	3.260.533.100	2.960.873.000	3.260.533.100	3.260.233.000
	INALCA	42.502.000.000	38.480.972.000	42.502.000.000	42.502.000.000
	PRUNOTTO	1.930.000.000	965.000.000	1.930.000.000	1.930.000.000
	TRENTO CARNI	revocato	recuperata	0	0
	FIORUCCI	14.170.000.000	14.169.998.000	14.169.998.000	14.169.998.000
	GUARDAMIGLIO	5.477.000.000	3.414.980.000	5.477.000.000	5.477.000.000
	CARNI CENTRO SUD	revocato	recuperata	0	0
	Totale	97.015.515.581	89.158.508.000	97.015.513.581	97.015.213.481
		£	£	£	£
	Totale generale	162.736.928.081	89.158.508.000	162.614.368.446	162.614.068.346

3. FINAGRA S.p.A.

Relativamente agli interventi di Finagra, confluita nella società Sviluppo Italia S.p.A con decreto legislativo del 9 gennaio 1999 n.1, non ci sono, per il periodo di riferimento, ulteriori elementi di aggiornamento da riportare a parte quelli descritti nel successivo punto 4 relativo alla procedura di infrazione aperta dalla UE.

4. PROCEDURA DI INFRAZIONE APERTA DALLA UE

Come già illustrato nella precedente relazione, la Commissione Europea aveva aperto, con lettera SG (2000) D/101808 del 24/02/2000, una procedura di infrazione per aiuti di Stato sia in merito alla legge 290/99 che alle leggi 67/88, 87/90 e 252/91 in quanto non notificate.

Dopo svariati anni ed un numero considerevole di richieste di chiarimenti della Commissione e di relative risposte da parte di quest'Amministrazione, si è conclusa, con esito positivo per l'Italia, la procedura di infrazione sopra richiamata.

Con decisione del 5/07/2005 la Commissione UE ha di fatto approvato aiuti in conto capitale (Leggi 87/90 e 252/91) ed in conto interessi (legge 67/88) per un importo di 54,30 milioni euro erogati dall'Italia alla fine degli anni 90 per la razionalizzazione e la ristrutturazione del settore dell'allevamento bovino. La Commissione ha altresì concluso che determinati interventi di FINAGRA, società finanziaria maggioritariamente controllata dallo Stato italiano, non configurano aiuti di Stato o sono aiuti compatibili.

In particolare la suddetta Decisione ha precisato quanto di seguito riportato.

4.1. Misure di aiuto previste dall'articolo 15, comma 16, della legge n. 67/88, dall'articolo 5 della legge n. 290/99 e dalla legge n. 252/91 (progetti integrati).

4.1.1. Trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli

Le intensità di aiuto relative agli investimenti connessi alla trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli (vedi Reg CEE n.866/90), espresse come equivalente sovvenzione lordo di aiuto, secondo il metodo descritto negli Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale¹ e includendo tutte le forme di aiuto pubblico concesse ai sensi delle leggi n. 252/91 e n. 67/88 (la legge n. 290/1999 non modificava le intensità di aiuto, il volume di aiuto, né i beneficiari dell'aiuto di cui alle leggi n. 252/91 e n. 67/88), non superavano il tasso del 75% di aiuto (per gli investimenti situati in regioni obiettivo 1) e il tasso del 55% di aiuto, autorizzato in quel momento nel caso di investimenti connessi alla trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli per le aree situate al di fuori dell'Obiettivo 1. Indipendentemente dalla situazione geografica degli investimenti, per tutti gli investimenti in esame sono state rispettate le intensità massime di aiuto autorizzate dalla normativa comunitaria in vigore in quel periodo, come indicato nella tabella 1:

¹ GU C 74 del 10.3.1998, pag. 9, modificato (GU C 258 del 9.9.2000, pag. 5).

Tabella 1: Investimenti nel settore della trasformazione e commercializzazione

		Costi ammissibili (ITL)	Contributo totale (ITL)	... %
CONAZO	Investimenti in aree sfavorite	4 972 623 097	3 729 467 323	75,00%
	Investimenti in altre aree	48 753 248 149	26 480 183 539	54,31%
FIORUCCI	Investimenti	39 831 488 798	14 170 000 000	35,57%
GUARDAMIGLIO	Investimenti	15 296 548 104	5 477 000 000	35,81%
INALCA	Investimenti	139 597 581 320	42 502 000 000	30,45%
PRUNOTTO	Investimenti	4 243 327 136	1 930 000 000	45,48%
CAMALLEVAMENTI	Investimenti	4 667 623 201	2 567 192 000	55,00%
C.L.S.M.	Investimenti	- 6 067 000 000	3 260 533 100	53,74%

4.1.2. Aiuti produzione primaria

Relativamente invece agli investimenti effettuati da gruppi di società coerentemente con la motivazione fondamentale dell'intero progetto a livello di produzione primaria (vedi Reg. CEE n.2328/91), gli aiuti concessi hanno riguardato soltanto le società CONAZO, GEA e Val di Cesola. Le spese ammissibili e l'aiuto totale ricevuto figurano nella tabella 2:

Tabella 2: Investimenti nel settore della produzione primaria

	Totale dei costi ammissibili ITL	Contributo totale ITL	%
CONAZO	7 652 930 000	2 678 525 500	35,00%
GEA	2 368 708 000	558 831 181	23,59%
Val di Cesola	553 923 850	278 830 197	50,34%

Anche per gli investimenti in questione sono state rispettate le intensità massime di aiuto autorizzate dalla normativa comunitaria in vigore in quel periodo.

4.1.3. Consolidamento di passività

Per quanto concerne i finanziamenti concessi per il essi erano destinati a finanziare sia mutui per lo sviluppo che i mutui per il consolidamento.

I primi, finanziati attraverso la legge 67/88 e concessi nell'ambito dei progetti integrati finanziati con legge 252/91, sono stati inclusi nella dotazione finanziaria globale di ogni progetto e sono stati valutati alla luce delle norme sugli aiuti di Stato applicabili agli investimenti nella produzione primaria o nel settore della trasformazione e commercializzazione (cfr. tab.1 e punto 1).

I secondi, concessi alla sola soc. coop. CONAZO, erano connessi ad investimenti diversi e totalmente autonomi da quelli finanziati ai sensi della legge 252/91. Tale investimenti dello Stato era diretto a ridurre il costo di mutui di finanziamento contratti in relazione ad investimenti pregressi intrapresi tra il 1986 ed il 1993.

In base a queste ed ad altre considerazioni la Commissione ha concluso che i mutui per il consolidamento di passività concessi ai sensi della legge n. 67/88 sono compatibili con le norme sugli aiuti di Stato applicabili al momento in cui l'aiuto è stato concesso.

4.1.4. Riequilibrio finanziario

Relativamente al riequilibrio finanziario (aiuti concessi alle soc. CONAZO e CLSM) la Commissione UE ha chiesto ripetutamente una serie di informazioni finalizzate a chiarire i numerosi dubbi di compatibilità degli aiuti in questione con il mercato comune. Alla fine quest'Amministrazione ha spiegato che le iniziative finanziarie previste tenevano conto del fabbisogno finanziario globale di ogni progetto integrato. Tale fabbisogno finanziario globale consisteva negli investimenti veri e propri e nell'equilibrio finanziario che non poteva superare il 50% del fabbisogno finanziario globale. Il riequilibrio finanziario quindi garantiva il pagamento degli oneri finanziari connessi agli investimenti effettuati. A seguito di ulteriori osservazioni della Commissione quest'Amministrazione ha infine provveduto a disaggregare le esigenze di riequilibrio finanziario dalle spese ammissibili. Pertanto, le esigenze di equilibrio finanziario delle società, originariamente incluse fra le spese ammissibili connesse agli investimenti, sono state detratte.

La Commissione UE ha quindi concluso che le esigenze di riequilibrio finanziario non hanno mai dato adito a trasferimenti di risorse pubbliche e il loro importo è stato detratto dalle spese ammissibili.

4.2. Interventi di FINAGRA

4.2.1. Partecipazioni.

Le partecipazioni azionarie di FINAGRA in imprese private hanno sempre rispettato il principio dell'"investitore privato". Tali partecipazioni sono state di volta in volta decise discrezionalmente dal consiglio di amministrazione di FINAGRA del quale facevano parte altri 13 membri. I criteri seguiti al fine della partecipazione azionaria erano i principi di mercato ed i prezzi di acquisto e di vendita non sono mai stato predeterminati ma erano quelli di mercato al momento dell'acquisto o della vendita.

Per le imprese cooperative Finagra partecipava invece in qualità di socio sovventore. Questo significa che essa occupava una posizione speciale rispetto ai soci ordinari delle cooperative e cioè:

- otteneva un profitto più elevato dei soci ordinari (in media il 2% in più);
- poteva nominare un membro del consiglio di amministrazione e un membro del collegio dei sindaci;
- acquisendo la partecipazione in una cooperativa in qualità di socio sovventore, Finagra otteneva delle garanzie sul 50% del capitale investito, sotto forma di pegno. Tale garanzia non era richiesta dagli altri soci ed era una garanzia straordinaria subordinata alla partecipazione di Finagra che in tal modo applicava criteri addirittura più severi di quelli utilizzati da soci sovventori privati.

Sulla base dei suddetti elementi, la Commissione ha concluso che, nell'acquisto di partecipazioni azionarie, Finagra ha agito come qualsiasi altro operatore privato, nelle condizioni di mercato. Nell'acquisizione in questione non erano quindi presenti elementi di aiuti di Stato, ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.

4.2.2. Mutui a cooperative

Nel caso delle cooperative, i mutui erano concessi da Finagra alle condizioni stabilite per i soci sovventori. La decisione di concedere mutui era presa da Finagra sulla base del rendimento sui mutui, in funzione dei tassi relativi stabiliti negli statuti delle cooperative. Queste decisioni erano quindi accolte dal Consiglio di amministrazione di Finagra, nel quale erano rappresentati tutti i soci sovventori e gli altri soci (fra i quali diverse banche, istituti di credito ed investitori privati).

I tassi di interesse applicati erano parte del rendimento atteso sugli investimenti di capitale, sui quali Finagra, in qualità di socio sovventore, otteneva un rendimento più elevato rispetto ai soci ordinari, rientrando quindi nella strategia di investimento globale di Finagra. In effetti, non solo Finagra poteva controllare direttamente la gestione delle società che ricevevano i mutui e ottenere profitti più elevati, ma poteva anche ridurre i costi di gestione, avendo come soci banche e istituti di credito rinomati.

Tutti i soci sovventori, nella concessione di mutui, erano vincolati dalle regole sulla raccolta dei mutui approvate dagli amministratori delle cooperative. Tali regole prevedevano un tasso di interesse equivalente a quello sui titoli di Stato (Rendistato) per operazioni di durata superiore a 18 mesi, meno 5 punti. Il tasso di interesse minimo richiesto era fissato al 3% fino al maggio 1999. Finagra, quindi, agiva come qualsiasi altro socio sovventore (privato) nella concessione di mutui alle cooperative.

Sulla base delle considerazioni che precedono, la Commissione ha concluso che, nella concessione di mutui alle cooperative, Finagra si è comportata come avrebbe fatto, nelle stesse condizioni, un investitore privato operante sul mercato. La preferenza accordata da Finagra a specifici mutuatari del settore agricolo derivava dalla propensione e destinazione statutaria ad intervenire nelle aziende agricole. A questo riguardo, i mutui concessi da Finagra alle cooperative non configurano, a parere della Commissione, un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.

4.2.3. Garanzie

Nel periodo interessato Finagra aveva fornito una sola garanzia relativamente a mutui bancari, a favore di Guardamiglio. La garanzia a favore di Guardamiglio (fideiussione), del valore di £. 2 miliardi, fu concessa su un mutuo di £.17 miliardi, successivamente integralmente rimborsato da Guardamiglio senza escussione della garanzia. Tale garanzia non costituiva in effetti un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato per le seguenti ragioni:

- il beneficiario non si trovava in difficoltà finanziarie;
- il mutuatario aveva ottenuto un mutuo per £. 17 miliardi sul mercato finanziario, il che dimostrava che la società era considerata affidabile e l'investimento redditizio;
- la garanzia riguardava una operazione finanziaria specifica, per un importo fisso e per un periodo di tempo limitato. La garanzia copriva solo circa l'11% del totale del mutuo;
- il mutuante non aveva ricevuto il mutuo a condizioni più favorevoli del normale tasso di mercato, in conseguenza dell'intervento della garanzia di FINAGRA;
- l'escussione della garanzia era corredata di condizioni specifiche per il recupero del credito, sia attraverso una composizione extragiudiziale o, conformemente a quanto prevede il codice civile italiano, attraverso l'esecuzione forzata del credito sulle attività del debitore garantito;

il premio chiesto da FINAGRA era un tasso annuale dello 0,40% e rappresentava il prezzo di mercato vigente per le garanzie supplementari² in quel momento. La garanzia era infine collegata ad un'operazione sottostante (effettuazione di investimenti) parzialmente finanziata da risorse pubbliche attraverso la legge n. 252/91 e quindi conformemente alle norme sugli aiuti di Stato.

Anche in tale caso la Commissione, alla luce delle informazioni che precedono, ha concluso che la garanzia prestata da FINAGRA non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.

² In effetti la garanzia concessa da Finagra era una garanzia supplementare, in quanto il mutuo era già coperto da una garanzia primaria.

4.2.4. Mutui a soggetti privati

Nel caso di soggetti privati FINAGRA ha concesso mutui solo a due imprese (Guardamiglio e Ultrocchi). La differenza fra i tassi applicati per questi mutui e il tasso di riferimento della Commissione applicabile in quel momento variava da -3,18 a -5,20 punti percentuali configurando quindi un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato.

Tuttavia tale differenza doveva essere considerata un aiuto al completamento di investimenti relativi ai progetti integrati previsti dalla legge n. 252/91, ma chiaramente distinti da quelli finanziati dalla suddetta legge. Gli investimenti, quindi, pur rispettando tutti i criteri per la concessione del finanziamento nell'ambito della legge n. 252/91, non hanno ricevuto alcun finanziamento ai sensi della suddetta legge né altri fondi pubblici. Questi progetti pur riguardando dei progetti integrati, erano funzionalmente indipendenti da essi. I mutui quindi, rientravano in una strategia diretta al completamento dei progetti integrati, ma utilizzando diversi strumenti di finanziamento (anche se non cumulati, come in questo caso). L'intensità di aiuto in equivalente sovvenzione lordo dei due mutui concessi per il completamento di investimenti nel settore della trasformazione e commercializzazione è di 0,96% e 4,51%, come indicato nella seguente tabella:

Tabella 7. Mutui di Finagra a imprese private

Beneficiario	Costi ammissibili (non coperti dalla legge n. 252/91) (ITL)	Differenziale di interessi (ITL)	% di aiuto
1	2	3	4 = 3/2
GUARDAMIGLIO	9 162 000 000	413 508 030	4,51%
ULTROCCHI	42 940 033 423	415 954 000	0,96%

Considerando che tutti gli interventi erano conformi alle norme applicabili agli investimenti nel settore della trasformazione e commercializzazione e che l'intensità dell'aiuto (calcolata come equivalente sovvenzione lordo della differenza fra il tasso applicato per questi mutui e il tasso di riferimento della Commissione in quel momento) rientrano nell'intensità massima di aiuto applicabile per questo tipo di investimenti, la Commissione ha concluso che i mutui concessi da Finagra ad imprese private configurano un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato. Questi aiuti sono tuttavia compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE.