

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

dell'8 marzo 2006

in merito al regime di aiuti cui l'Italia, Regione Veneto, intende dare esecuzione per interventi di miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli

[notificata con il numero C(2006) 639]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2006/642/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

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

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni ai sensi dell'articolo suddetto ⁽¹⁾,

considerando quanto segue:

I. PROCEDIMENTO

- (1) Con lettera del 23 febbraio 2000, protocollata il 28 febbraio 2000, la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea ha notificato alla Commissione, ai sensi dell'articolo 88, paragrafo 3 del trattato, le disposizioni dell'articolo 35 della legge regionale n. 5/2000 del Veneto ⁽²⁾ (in prosieguo LR 5/2000), che istituisce aiuti a favore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli.
- (2) Con lettere, rispettivamente, del 12 maggio 2000, protocollata il 18 maggio 2000, del 1° agosto 2000, protocollata il 7 agosto 2000, del 15 novembre 2000, protocollata il 16 novembre 2000, e del 24 gennaio 2001, protocollata il 30 gennaio 2001, la Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea ha trasmesso alla Commissione i complementi d'informazione richiesti alle autorità italiane con lettere del 18 aprile 2000, 5 luglio 2000 e 21 settembre 2000, nonché nel corso della riunione bilaterale del 13 dicembre 2000.
- (3) Con lettera del 2 aprile 2001, la Commissione ha comunicato all'Italia la propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 88, paragrafo 2 del trattato CE in merito all'aiuto in oggetto.
- (4) La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ⁽³⁾. La Commissione ha invitato le parti interessate a presentare le proprie osservazioni in merito.
- (5) Le autorità italiane hanno presentato osservazioni sulle misure in questione con lettere del 12 giugno 2001 e del

22 giugno 2001. La Commissione non ha ricevuto alcuna osservazione da terzi interessati.

II. DESCRIZIONE

- (6) L'articolo 35 della LR n. 5/2000 istituisce un aiuto di Stato finalizzato al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli, a favore di progetti di imprese agroindustriali che hanno presentato una domanda di finanziamento ai sensi del Regolamento (CE) n. 951/97 del Consiglio del 20 maggio 1997 relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli ⁽⁴⁾ nel corso del periodo di programmazione 1994-1999 ⁽⁵⁾, alcune delle quali hanno intrapreso concretamente i lavori, ma non sono state ammesse a beneficiare dell'aiuto pubblico per mancanza di disponibilità finanziarie.
- (7) Secondo la deliberazione della Giunta regionale n. 4202 del 14 settembre 1993, nel periodo succitato le imprese interessate potevano presentare domande di finanziamento per tali progetti all'autorità regionale competente (Giunta — dipartimento per l'agricoltura e i rapporti con la CEE) entro il 30 aprile e entro il 30 settembre di ogni anno, per l'ammissione dei loro progetti al programma cofinanziato. Al termine della procedura di selezione dei progetti, le autorità competenti redigevano una graduatoria e davano comunicazione ai potenziali beneficiari della «ammissione al finanziamento», mediante pubblicazione, sul Bollettino ufficiale della Regione, della delibera della Giunta regionale relativa all'approvazione della graduatoria. Le imprese i cui progetti di investimento non erano stati accolti ricevevano invece una lettera di motivazione della loro esclusione.
- (8) La pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione della deliberazione di approvazione della summenzionata graduatoria valeva, a parere delle autorità italiane (a norma della legge sulla pubblicità degli atti ⁽⁶⁾) quale comunicazione della pubblica amministrazione agli interessati dell'avvenuta accettazione della domanda di finanziamento per i progetti presentati, il che, secondo le stesse autorità faceva sorgere nelle imprese figuranti nella graduatoria una legittima aspettativa quanto alla concessione dell'aiuto.

⁽¹⁾ GU C 140 del 12.5.2001, pag. 2.

⁽²⁾ Legge regionale Veneto n. 5 del 28.1.2000, Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione (legge finanziaria 2000).

⁽³⁾ V. nota 1.

⁽⁴⁾ GU L 142 del 2.6.1997, pag. 22.

⁽⁵⁾ L'approvazione del programma operativo per il Veneto ha formato oggetto della decisione della Commissione del 2 ottobre 1996.

⁽⁶⁾ Legge n. 241 del 7.8.1990, GU, serie generale N. 192, del 18.8.1990 recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

- (9) Secondo le autorità italiane, gli investimenti potevano essere realizzati dopo la comunicazione dell'ammissibilità delle spese del progetto e, comunque, successivamente alla presentazione della domanda di finanziamento ⁽⁷⁾.
- (10) Era stata prevista la compilazione di graduatorie semestrali fino ad esaurimento delle disponibilità indicate nel Programma Operativo Regionale Veneto (POR Veneto). Con deliberazione della Giunta regionale 23 novembre 1999, n. 4102 ⁽⁸⁾ è stata pubblicata la graduatoria definitiva delle domande presentate fino al 14 luglio 1999. Le risorse disponibili sono state esaurite prima che potessero essere finanziati tutti i progetti figuranti nella graduatoria. Una serie di progettini non ha potuto essere finanziata benché con la pubblicazione fossero stati ammessi al finanziamento.
- (11) Di fronte a tale situazione, sono state attivate diverse fonti di finanziamento (ad esempio, le risorse provenienti dall'overbooking, i fondi agromonetari e quelli a titolo dell'articolo 29 della legge regionale 31 ottobre 1980, n. 88 ⁽⁹⁾), tanto che su 150 progetti ritenuti ammissibili figuranti nell'ultima graduatoria ne rimanevano da finanziare 36.
- (12) L'articolo 35 della LR 5/2000 prevede esattamente il finanziamento dei 36 progetti che non avevano potuto beneficiare dell'aiuto pubblico nel corso del periodo di programmazione 1994-1999, che però figuravano nell'elenco dei progetti selezionati e per alcuni dei quali i lavori erano già stati avviati.
- (13) Il bilancio previsto per il finanziamento degli aiuti ammonta a 5 miliardi di ITL (2 582 284 EUR), ma le autorità italiane hanno affermato che, qualora in futuro si fossero rese disponibili ulteriori risorse finanziarie, avrebbero accordato altri finanziamenti per gli stessi progetti. Il regime sarebbe proseguito fino a esaurimento del bilancio disponibile (inizialmente indicato o successivamente aumentato).
- (14) Gli aiuti previsti non sarebbero cumulabili con altri aiuti aventi le stesse finalità.
- (15) L'intervento regionale ha carattere straordinario e limitato nel tempo; esso riguarda iniziative che al momento della loro approvazione mediante pubblicazione nella graduatoria rispettavano i limiti settoriali e le prescrizioni di cui al POR Veneto approvato dalla Commissione, nonché alla Decisione 94/173/CE della Commissione, del 22 marzo 1994 ⁽¹⁰⁾, che fissa i criteri di scelta relativamente agli investimenti destinati a migliorare le condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e silvicoli, e che abroga la decisione 90/342/CEE e al Regolamento n. 951/97, normativa in base alla quale le autorità regionali hanno approvato le domande di contributo.
- (16) Inoltre, le autorità italiane hanno precisato che benché si trattasse del periodo di programmazione 1994-1999, nella fattispecie la compatibilità dei progetti con il mercato comune doveva essere valutata applicando gli *Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo* ⁽¹¹⁾ (in prosieguo «gli orientamenti»), dato che il regime di aiuti di Stato in oggetto è stato notificato dopo l'entrata in vigore degli orientamenti stessi. In particolare, le stesse autorità si sono impegnate a rispettare le condizioni, i limiti e le prescrizioni di cui al punto 4.2 degli *orientamenti*, ossia:
- (a) il tasso di aiuto non può superare il 40 % degli investimenti ammissibili,
 - (b) è escluso qualsiasi aiuto a favore di imprese in difficoltà finanziaria,
 - (c) ai fini dell'ammissibilità, le imprese devono rispettare i requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali, fermo restando che possono essere concessi aiuti destinati a consentire all'azienda di conformarsi a nuovi requisiti minimi in materia di ambiente, igiene o benessere degli animali,
 - (d) la Regione avrebbe verificato l'esistenza di normali sbocchi di mercato per i prodotti trattati dall'impresa, acquisendo e verificando i contratti di commercializzazione di tali prodotti.
- (17) Per quanto riguarda gli elementi di cui alle lettere b), c) e d) del punto 16, le autorità italiane hanno comunicato che si sarebbero conformate alle indicazioni del Piano di sviluppo rurale della Regione Veneto 2000-2006 (PSR Veneto) ⁽¹²⁾. L'aiuto verrebbe versato sotto forma di contributo in conto capitale, in misura non superiore al 40 % della spesa ammessa debitamente verificata, e rispettando le condizioni, i limiti e le prescrizioni di cui al punto 4.2 degli *orientamenti*. Gli oneri derivanti dall'applicazione dell'articolo sono interamente a carico della Regione ed è vietato qualsiasi cumulo con strumenti o regimi di aiuto vigenti.
- (18) Non sarebbero ammessi a beneficiare degli aiuti i progetti che contravvengono ai divieti o alle restrizioni stabilite nelle organizzazioni comuni di mercato o che riguardano la fabbricazione e la commercializzazione di prodotti di imitazione o di sostituzione del latte o dei prodotti lattiero-caseari.

⁽⁷⁾ A norma dell'articolo 11 della legge regionale 8 gennaio 1991, n. 1 (notificato alla Commissione come aiuto di Stato n. N100/91, approvato dalla Commissione con decisione SG (91) D/7024), la realizzazione delle iniziative per le quali si chiede l'intervento pubblico a qualsiasi titolo deve essere avviata successivamente alla presentazione della domanda di contributo.

⁽⁸⁾ Bollettino ufficiale della regione Veneto n. 112 del 28.12.1999.

⁽⁹⁾ Tale legge istituisce aiuti a favore delle strutture per la valorizzazione e la difesa delle produzioni agricole e zootecniche (aiuti approvati con comunicazione della Commissione n. 16065 del 17 ottobre 1980).

⁽¹⁰⁾ GU L 79 del 23/03/1994 pag. 29.

⁽¹¹⁾ GU CE C 232 dell'12.8.2000, pag. 19.

⁽¹²⁾ Approvato dalla Commissione con decisione n. C(2000) 2904 del 29 settembre 2000.

III. GLI ARGOMENTI SOLLEVATI DALLA COMMISSIONE AL MOMENTO DELL'AVVIO DEL PROCEDIMENTO

- (19) La Commissione ha avviato la procedura di cui all'articolo 88, paragrafo 2, del trattato in quanto nutrivà dubbi sulla compatibilità con il mercato comune del nuovo regime di aiuto istituito dall'articolo 35 della LR 5/2000.
- (20) I dubbi si basavano sul fatto che gli aiuti potevano essere concessi anche a imprese che avevano già realizzato gli investimenti previsti in un progetto per il quale avevano presentato domanda di finanziamento per il periodo di programmazione 1994-1999, ossia nel quadro di un regime di aiuti cofinanziati.
- (21) La Commissione non poteva quindi escludere, al momento dell'avvio della procedura, che si sarebbe trattato della concessione di aiuti con efficacia retroattiva, per attività già realizzate dal beneficiario, privi quindi della necessaria componente di incentivo e che pertanto si sarebbero dovuti considerare aiuti al finanziamento, il cui solo obiettivo è quello di sollevare il beneficiario da un onere finanziario.
- (22) In conformità ai punti 3.5 e 3.6 degli orientamenti, per poter essere considerate compatibili con il mercato comune, le misure di aiuto devono, in effetti, includere una componente di incentivo o esigere una contropartita da parte del beneficiario ⁽¹³⁾.
- (23) Il regime notificato sembrava quindi rientrare nel campo di applicazione dei punti 3.5 e 3.6 degli orientamenti. In effetti, in base alle informazioni a sua disposizione al momento dell'avvio del procedimento, la Commissione non aveva ritenuto che le motivazioni fornite dalle autorità italiane fossero sufficienti a dimostrare l'esistenza, né nell'ambito del regime di aiuti da erogare nel periodo di programmazione 1994-1999, né nell'ambito del regime del regime notificato, di un vincolo giuridico nei confronti dei beneficiari (potenziali) che avrebbe potuto determinare (e giustificare l'esistenza di) una legittima aspettativa da parte di questi ultimi, e quindi costituire una componente di incentivo sufficiente per l'avvio dei lavori.
- (24) La Commissione ha considerato che non avrebbero potuto creare nelle imprese inserite nella graduatoria la legittima aspettativa di poter beneficiare dei finanziamenti previsti per il periodo di programmazione 1994-1999 né «la legge sulla pubblicità degli atti» ⁽¹⁴⁾, né le lettere inviate dalle

autorità regionali per confermare agli interessati il ricevimento della domanda di finanziamento ⁽¹⁵⁾, né infine l'esistenza della «prassi» in base alla quale le autorità regionali avevano sempre erogato il finanziamento atteso a favore dei progetti che, dopo la valutazione e su deliberazione della Giunta regionale, erano stati iscritti nella graduatoria dei progetti ammissibili al finanziamento pubblico.

- (25) La Commissione ritiene che non esistesse alcun vincolo giuridico delle autorità regionali nei confronti delle domande di finanziamento considerate ammissibili e inserite nella graduatoria pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione nel periodo 1994-1999, per cui viene a cadere anche la legittima aspettativa da parte delle imprese interessate. L'inesistenza di siffatta componente di incitamento è confermata dalle seguenti considerazioni: le imprese ammissibili al finanziamento, in assenza di finanziamento effettivo da parte delle autorità competenti, non hanno preso iniziative per far valere i loro diritti, che la Regione peraltro considera acquisiti, in particolare appellandosi al diritto amministrativo nazionale. Secondo la Commissione non sono stati presentati ricorsi in quanto, in assenza di un impegno giuridicamente vincolante da parte delle autorità regionali, gli aspiranti beneficiari verosimilmente non avevano il diritto di chiedere il versamento degli aiuti.
- (26) La Commissione aveva espresso dubbi sul fatto che aiuti per spese sostenute prima della conferma dell'avvenuta accettazione dei progetti potessero ancora essere considerati aiuti allo sviluppo di talune attività economiche ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato. Conformemente alla prassi costante della Commissione, confermata dalla Corte di giustizia ⁽¹⁶⁾, un aiuto può essere considerato come destinato ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche soltanto se la Commissione è in grado di accertare che, senza tale aiuto, il gioco delle leggi del mercato non consentirebbe, da solo, di ottenere che le imprese beneficiarie adottino un comportamento tale da contribuire alla realizzazione dell'obiettivo previsto. Nella fattispecie, le aziende hanno chiaramente realizzato gli investimenti senza l'aiuto.
- (27) Un altro punto che a parere della Commissione suscitava dubbi in merito all'esistenza di una componente di incentivo riguarda l'elaborazione delle graduatorie. La deliberazione della Giunta regionale n. 4202 del 1993 stabilisce che le domande devono essere presentate alla Giunta regionale entro il 31 gennaio ed entro il 30 settembre di ogni anno; in seguito viene stilata la

⁽¹³⁾ V. in particolare i seguenti casi: C1/98 (ex N750/B/95), relativo al regime di aiuti di Stato istituito dall'Italia a favore della produzione, della trasformazione e della commercializzazione di prodotti di cui all'allegato I del trattato CE (legge 27 settembre 1995, n. 68 della Regione siciliana); C 36/98, relativo al regime di aiuti che l'Italia prevede di attuare a favore delle piccole e medie imprese che operano nelle regioni dell'obiettivo 1; C70/98, relativo al regime di aiuti notificato dall'Italia (Regione Marche) concernente modifiche al Documento unico di programmazione per il 1994-99 degli interventi dei Fondi strutturali comunitari per le regioni dell'obiettivo 5b.

⁽¹⁴⁾ V. nota 6.

⁽¹⁵⁾ Le autorità italiane si sono limitate a fornire copia di una lettera (del 1° aprile 1999) dell'amministrazione del Veneto che informava un beneficiario potenziale del ricevimento della sua domanda da parte di un particolare ufficio (responsabile degli interventi strutturali nel settore agroindustriale), ai fini dell'indagine tecnico-amministrativa d'uso, comunicazione che è obbligatoria ai sensi della legge sulla pubblicità degli atti dell'amministrazione pubblica (v. nota 6).

⁽¹⁶⁾ V. in particolare sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 17 settembre 1980 nella causa C-730/79 Philip Morris contro Commissione, Raccolta [1980], pag. 2671.

graduatoria delle domande presentate, con l'obbligo di comunicare agli interessati il mancato accoglimento delle domande non rispondenti ai requisiti previsti. Se il meccanismo dovesse essere interpretato in questo senso, si potrebbe concludere che l'elaborazione di una graduatoria semestrale avrebbe potuto consentire alle autorità regionali di effettuare un calcolo esatto e periodicamente aggiornato delle risorse ancora disponibili, il che avrebbe consentito di evitare la pubblicazione di nuovi bandi e di acquisire nuove domande che era impossibile accogliere, date le insufficienti risorse disponibili.

- (28) Ulteriori aspetti che a parere della Commissione suscitavano dubbi in merito all'esistenza di una componente di incentivo sono la dotazione finanziaria prevista dall'articolo 35 della legge in esame, l'intensità e l'importo esatto degli aiuti. La disponibilità finanziaria annunciata dalla Regione, pari a 5 miliardi di ITL=2,5 milioni di EUR, sarebbe potuta bastare per finanziare soltanto una quota ridotta delle spese già sostenute dai potenziali beneficiari (circa 70 miliardi di ITL=35 milioni di EUR); pertanto non si capisce perché le autorità italiane abbiano specificato che «il contributo in conto capitale non supererà la spesa ammissibile accertata» dato che, in base agli elementi a disposizione della Commissione, l'intensità dell'aiuto sembrerebbe inferiore al 10 %⁽¹⁷⁾. Il fatto che per le autorità italiane un tasso di aiuto così modesto risulti sufficiente a garantire l'effetto di incentivazione, mentre nell'ambito del Piano operativo regionale 1994-1999 è stato ritenuto necessario per lo stesso tipo di progetti un tasso di aiuto nettamente superiore⁽¹⁸⁾, costituisce un'indicazione supplementare della mancanza di effetto di incentivazione dei progetti che si intendono sovvenzionare.
- (29) Inoltre, gli ultimi complementi di informazione (protocollati il 30 gennaio 2001) fornivano dati che non corrispondono a quelli trasmessi in precedenza:
- innanzitutto, nella graduatoria generale figurerebbero 134 progetti considerati ammissibili al finanziamento, e non 150; rimarrebbero da finanziare 36 di tali progetti;
 - inoltre, vi sono contraddizioni in merito all'importo esatto degli investimenti effettuati dai beneficiari: secondo le ultime cifre si tratterebbe di 120 081 milioni di ITL e non di 70 000 milioni, come comunicato precedentemente.
- (30) Un altro aspetto da chiarire era quello della frequenza dell'intervento: le autorità italiane avevano inizialmente dichiarato che l'intervento aveva carattere straordinario e limitato nel tempo (v. punto 15). Ciò è contraddetto da altre dichiarazioni delle stesse autorità⁽¹⁹⁾ in merito alla possibilità di accordare futuri finanziamenti per gli stessi progetti. Infatti, nella notifica iniziale si dichiara che «se, dopo il supplemento di istruttoria delle istanze, risultassero necessari fondi ulteriori, essi saranno comunque nei limiti strettamente necessari per esaurire le domande giacenti del precedente periodo di programma 1994-1999». A tal fine, le stesse autorità regionali si sono impegnate a notificare i

casi che non rientrano nel campo di applicazione della regola del 20 % di cui alla comunicazione della Commissione n. 54/94/D24823 (del 22 febbraio 1994). Tale possibilità di ulteriori fonti di finanziamento, con le eventuali modalità di pagamento, non sono mai state oggetto di complementi di informazione da parte delle autorità regionali e sembrano contraddire le informazioni in merito al carattere *una tantum* della misura notificata.

- (31) Infine, le autorità italiane hanno affermato che i progetti le cui domande di contributo erano state presentate e accettate nel corso del periodo di programmazione 1994-1999, ma i cui lavori non sono ancora stati avviati, sarebbero finanziati a titolo del nuovo Piano di Sviluppo Rurale per la regione Veneto 2000-2006, previo esame di compatibilità alla luce della nuova disciplina comunitaria nel settore agricolo. Tale affermazione risulta tuttavia difficilmente conciliabile con i dati relativi alla graduatoria generale definitiva (relativi quindi alle domande ammesse al finanziamento), trasmessi con gli ultimi complementi d'informazione (protocollati il 30 gennaio 2001). Dei complessivi 134 progetti ammessi, 20 erano stati finanziati con i fondi agromonetari, 10 a titolo dell'overbooking, 54 ai sensi della legge regionale n. 88/80, 4 ai sensi del decreto legge n. 173/98 e 10 erano stati annullati. In base a questi dati rimangono da finanziare soltanto 36 progetti: anche se potesse essere previsto un finanziamento a titolo del nuovo programma di sviluppo rurale 2000-2006, non risulta tuttavia chiaro a quali «domande giacenti del precedente periodo di programma» facciano riferimento le autorità italiane.
- (32) La Commissione si riservava di esaminare la questione dell'utilizzazione degli aiuti agromonetari e di quelli provenienti dall'overbooking: il ricorso a tali fonti di finanziamento potrebbe configurarsi come utilizzazione abusiva delle decisioni di autorizzazione di aiuti, o addirittura potrebbe non essere stato notificato alla Commissione.

IV. OSSERVAZIONI DELL'ITALIA E DI TERZI INTERESSATI

- (33) Con lettera del 22 giugno 2001 l'Italia ha comunicato ai servizi della Commissione le proprie osservazioni in merito all'aiuto in esame, in seguito alla decisione di avvio del procedimento a norma dell'articolo 88, paragrafo 2, del trattato. La Commissione non ha ricevuto osservazioni in merito da parte di terzi interessati.
- (34) Nella loro risposta le autorità italiane hanno innanzitutto ripercorso la procedura amministrativa applicata per l'erogazione degli aiuti nel corso del periodo di programmazione 1994-1999, per dimostrare che la stessa procedura faceva sorgere un vincolo giuridico nei confronti dei potenziali beneficiari di finanziamenti che avrebbe potuto determinare (e giustificare l'esistenza di) una legittima aspettativa da parte di questi ultimi, e quindi costituire un incentivo sufficiente per l'avvio dei lavori prima dell'ottenimento dell'aiuto. Rispetto alla descrizione fornita nella fase precedente l'avvio del procedimento, le autorità italiane hanno precisato che, una volta iscritte nella graduatoria

⁽¹⁷⁾ L'importo di 5 miliardi di lire a disposizione della Regione rappresenta meno del 10 % del totale degli investimenti realizzati dai beneficiari (70 miliardi di lire).

⁽¹⁸⁾ Il regolamento 951/97 autorizzava un tasso di aiuto fino al 55 % per investimenti realizzati al di fuori delle regioni dell'obiettivo 1.

⁽¹⁹⁾ V. punto 9 della lettera di avvio del procedimento.

unica dei soggetti ammissibili ad interventi nel settore agroalimentare, le imprese vi rimanevano in attesa delle disponibilità di finanziamento della Regione. Via via che si rendevano disponibili le risorse necessarie (provenienti o dal bilancio regionale, in virtù dell'articolo 29 della legge regionale n. 88/1980, o dal POR Veneto — regolamento (CEE) n. 866/90 del Consiglio, del 29 marzo 1990, relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli ⁽²⁰⁾ e Regolamento 951/97, o dal bilancio statale — overbooking e fondi agrimonetari), la Regione selezionava dalla graduatoria unica, con un atto amministrativo ad hoc, le imprese destinatarie del finanziamento, applicando un criterio di priorità e di preferenza, e fra queste in particolare le imprese le cui domande contribuivano alla piena utilizzazione delle risorse disponibili.

- (35) La Regione disponeva in detto modo di un parco progetti, prontamente e tempestivamente attivabili al momento della disponibilità dei fondi. Le autorità regionali ritengono che la predisposizione di una graduatoria per i progetti eleggibili anche in assenza di fondi immediatamente disponibili, con rinvio al finanziamento concreto in un momento successivo, non contrasti con alcuna disciplina comunitaria.
- (36) L'articolo 35 della LR 5/2000 si applicherebbe, secondo le autorità competenti, ai 36 progetti/aziende rimasti in graduatoria. Questi progetti/aziende superstiti sono stati sottoposti a una nuova istruttoria e per due di essi è stata avviata la procedura di archiviazione in quanto non compatibili con gli orientamenti. Le autorità competenti affermano inoltre che 15 aziende hanno presentato domanda ai sensi del PS R per la regione Veneto 2000-2006 — Misura 7 (Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli) — rinunciando alle richieste precedenti, in caso di concessione di finanziamento nel nuovo periodo di programmazione 2000/2006. La Regione non esclude che altre aziende rinuncino ai progetti in quanto non più interessate, per vari motivi, al progetto iniziale. Pertanto i potenziali beneficiari dell'aiuto in esame risulterebbero dimezzati rispetto alla lista iniziale.
- (37) Le autorità italiane ritengono che il parere espresso dalla Commissione nella lettera di avvio del procedimento ex articolo 88, paragrafo 2 del Trattato sia giuridicamente non fondato, e in contrasto con la stessa prassi della Commissione.
- (38) La Commissione ha avviato il procedimento sugli aiuti in esame in quanto essi potrebbero essere erogati anche a quelle aziende, ancora presenti nella lista, che abbiamo iniziato o realizzato gli investimenti dopo la presentazione della domanda di aiuto per il periodo di programmazione 1994/1999. La Commissione infatti ritiene che in mancanza di un impegno giuridicamente vincolante della Regione nei confronti dei aspiranti beneficiari, gli aiuti concessi retroattivamente sono privi dell'indispensabile effetto incentivante e pertanto si configurerebbero come aiuti al funzionamento, incompatibili con il mercato comune.
- (39) Le autorità italiane ritengono che sia il punto 3.6 degli orientamenti ⁽²¹⁾, sia l'applicazione fattane dalla Commissione ⁽²²⁾, abbiano creato in capo ai richiedenti un'aspettativa legittima in ordine all'ottenimento del finanziamento, fin dal momento della presentazione della relativa domanda all'autorità competente. Nella fattispecie era la stessa delibera della Giunta regionale n. 4202/93 che, fissando le modalità di presentazione delle istanze e di formazione delle graduatorie e richiamando la disciplina della legge regionale 1/1991 ⁽²³⁾, assicurava ai potenziali beneficiari l'ammissibilità al finanziamento pubblico di investimenti iniziati dopo la presentazione della domanda, ma prima del provvedimento di concessione degli aiuti. Inoltre il legittimo affidamento sorto al momento della presentazione della domanda era rafforzato dall'inserimento del richiedente nella lista dei soggetti ammissibili al finanziamento.
- (40) I possibili beneficiari dell'aiuto, inoltre, consapevoli di aver presentato le domande in modo corretto e di possedere i requisiti richiesti per legge, potevano ragionevolmente aspettarsi l'accettazione delle loro domande, cosa che poi si è verificata con il loro inserimento in graduatoria, benché dovessero ancora attendere per il provvedimento concessorio.
- (41) Le autorità italiane ricordano altresì che la Commissione ha per prassi di accettare la proroga di regimi d'aiuto già approvati, per consentire la realizzazione degli obiettivi perseguiti dagli stessi ⁽²⁴⁾, come in fondo richiedono le stesse autorità nazionali con la presentazione del regime di aiuti da istituire ai sensi dell'articolo 35 della LR 5/2000 in esame. In altre parole, secondo le autorità italiane, tali aiuti sarebbero compatibili con il Trattato, se fossero stati erogati entro il 1999, ossia entro il periodo di vigenza del regime o dei regimi per i quali erano state presentate le domande di finanziamento.
- (42) Sotto il profilo del diritto amministrativo italiano, le autorità nazionali spiegano che è possibile ricorrere ad un giudice amministrativo per impugnare atti della pubblica amministrazione non solo lesivi di diritti soggettivi ma anche di interessi legittimi. Gli interessi legittimi sono definiti come gli interessi dei privati alla corretta utilizzazione del potere da parte della pubblica amministrazione, per quanto riguarda sia aspettative di ampliamento della

⁽²¹⁾ Il punto 3.6 degli Orientamenti prevede che «un aiuto concesso con **effetto retroattivo** per attività già intraprese dal beneficiario non presenta la necessaria componente di incentivo e va pertanto considerato un aiuto al funzionamento, poiché l'unico suo scopo è di sollevare il beneficiario da un onere finanziario. In tutti i regimi di aiuti, ad eccezione di quelli di natura compensativa, deve pertanto essere vietata la concessione di aiuti a favore di lavori già iniziati o di attività intraprese prima che la domanda di aiuto sia stata debitamente presentata all'autorità competente.»

⁽²²⁾ Decisioni del 28 novembre 2000, SG(2000) D/108799 (Aiuto N 226/2000), del 13 marzo 2001, SG(2001) D 286857 (Aiuto N 729/a/2000), del 28 febbraio 2001 SG(2001) D/286508 e del 4 agosto 2000, SG(2000) D/105958.

⁽²³⁾ L'articolo 11 di detta legge prevede che «la realizzazione delle iniziative inserite in un piano aziendale può aver luogo anche prima del provvedimento di concessione delle provvidenze purché sia stata avviata successivamente alla presentazione della domanda diretta ad ottenere le relative provvidenza...».

⁽²⁴⁾ Aiuto N 63/2001 e aiuto N 24/2001.

⁽²⁰⁾ GU CE L 091 del 06/04/1990, pag. 1.

sfera giuridica dei privati (interessi pretensivi), sia la corretta applicazione dei vincoli procedurali ad essa imposti (interessi procedurali), in particolare a norma della legge sulla pubblicità degli atti. Conformemente alla giurisprudenza della Corte di Cassazione italiana ⁽²⁵⁾ il privato può ricorrere alla giustizia amministrativa non solo per ottenere l'annullamento di un atto della pubblica amministrazione lesivo di un suo interesse legittimo o di un suo diritto soggettivo, ma anche per ottenere l'adozione del provvedimento atteso e il risarcimento del danno derivatogli dalla adozione o dalla mancata adozione dell'atto.

- (43) Nel caso in esame l'interesse legittimo dei richiedenti (al finanziamento pubblico) rimasti in lista avrebbe natura pretensiva, in quanto relativo alla fondata aspettativa di un ampliamento della loro sfera giuridica in virtù del provvedimento concessorio dell'aiuto.
- (44) Sulla base della citata giurisprudenza della Cassazione le autorità italiane non escludono che il giudice amministrativo eventualmente adito non decida di condannare l'amministrazione regionale al pagamento dei danni.
- (45) Le autorità italiane sostengono che nessuna delle aziende ammissibili al finanziamento ancora in lista abbia introdotto ricorso al giudice amministrativo nella ragionevole aspettativa della concessione dell'aiuto. Per agire contro la Regione Veneto, le suddette aziende dovrebbero dimostrare un interesse al ricorso, derivante da un atto che arrechi loro un danno effettivo. Tale atto viene dalle autorità italiane identificato nella mancata assegnazione del finanziamento con invalidazione della graduatoria: solo il provvedimento di revoca del contributo o l'annullamento della delibera 4102/99 potrebbe essere legittimamente impugnato in quanto lesivo della loro legittima ed attuale aspirazione a ottenere i benefici assegnati.
- (46) Per quanto concerne le riserve della Commissione, in ordine all'uso degli aiuti agromonetari e dell'overbooking di cui al punto 31 della lettera di avvio del procedimento, le autorità italiane precisano che:
- (a) il regime di aiuto per le iniziative nel settore agroalimentare, di cui al Regolamento (CE) n. 951/97, che ha utilizzato fondi derivanti dalla rivalutazione della lira italiana ex Regolamento (CE) n. 724/97 ⁽²⁶⁾, rientra nel programma di azioni per l'Italia approvato dalla Commissione con nota 5372 del 2 luglio 1998;
 - (b) le somme dell'overbooking sono derivate dal finanziamento di quote aggiuntive, rispetto a quelle già assegnate dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie per il POR Veneto Veneto di cui al Regolamento (CE) 951/97, il POR Veneto essendo assunto come base giuridica quale approvato dalla

Commissione con decisione (CE) C/96 2598 del 2 ottobre 1996.

- (47) Le autorità italiane non condividono il metodo di calcolo dell'aiuto e la logica esposta dalla Commissione al punto 27 della lettera di avvio del procedimento. La somma stanziata (5 miliardi LIT, ossia circa 2,5 milioni di EURO) verrebbe utilizzata mantenendo una significatività dell'intervento, ossia il 30 % del volume degli investimenti ammessi a beneficio che risulterebbe di 15 miliardi LIT, ossia di circa 7,5 milioni EURO. Il volume degli investimenti ammissibili prima indicato è puramente teorico essendo soggetto a rivisitazione tecnica dei progetti, nuova analisi istruttoria, nuova verifica dell'ammissibilità dei soggetti, nuova determinazione dei volumi di investimento ecc... Tale riesame verrebbe completato in presenza di concrete prospettive di finanziabilità al fine di non determinare ulteriori aggravii nei confronti delle imprese potenzialmente beneficiarie.
- (48) Per quanto concerne il finanziamento degli investimenti ancora in lista con i fondi messi a disposizione dal PSR per la Regione Veneto 2000-2006 (15 aziende presenti in lista hanno fatto domanda nell'ambito di detto PRS, v. punto 32) le autorità competenti hanno affermato che essi saranno finanziabili nella misura in cui rispondono a tutti i requisiti richiesti dal PSR citato, tra i quali quello di non aver dato inizio ai lavori per i quali il finanziamento è richiesto.

V. VALUTAZIONE DELL'AIUTO

- (49) A norma dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Le misure previste dalla decisione in oggetto corrispondono a questa definizione per le ragioni che seguono.
- (50) Le misure in esame, finanziate tramite fondi della Regione Veneto, favoriscono alcune imprese ed alcuni operatori (imprese del settore della trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli) e possono incidere sugli scambi, in quanto l'Italia detiene il 14,07 % circa della produzione agricola europea ⁽²⁷⁾.
- (51) Nondimeno, nei casi previsti dall'articolo 87, paragrafi 2 e 3 del trattato, alcune misure possono, in deroga, essere considerate compatibili con il mercato comune.
- (52) Nella fattispecie, considerata la natura delle misure sopra descritte, l'unica deroga invocabile è quella prevista all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato, secondo cui possono essere considerati compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune

⁽²⁵⁾ Corte di Cassazione Sezioni Unite 500/1999.

⁽²⁶⁾ GU L 108 del 25.04.1997, pag. 9.

⁽²⁷⁾ Ultimi dati Eurostat disponibili, che risalgono al 2003, ossia all'UE-15.

attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.

(53) Per poter beneficiare della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3, lettera c) del trattato gli aiuti agli investimenti nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli devono essere conformi alle pertinenti disposizioni del Regolamento (CE) n. 1/2004 della Commissione, del 23 dicembre 2003, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli ⁽²⁸⁾. Ove tale regolamento non trovi applicazione, o qualora non siano soddisfatti tutti i requisiti richiesti, l'aiuto deve essere valutato alla luce delle pertinenti disposizioni degli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo.

(54) Poiché il regime in oggetto non è limitato alle piccole e medie imprese, il regolamento (CE) n. 1/2004 non è applicabile. Pertanto la valutazione della compatibilità dell'aiuto deve basarsi sugli orientamenti e più precisamente sui punti 3.5, 3.6 e 4.2 degli orientamenti.

(55) Conformemente ai punti 3.5 e 3.6 degli orientamenti la Commissione ritiene che, per essere compatibili con il mercato comune, le misure d'aiuto devono includere una componente di incentivo o esigere una contropartita da parte del beneficiario e un aiuto concesso per attività già intraprese dal beneficiario non presenta la necessaria componente di incentivo e va pertanto considerato un aiuto al funzionamento. In tutti i regimi di aiuti, ad eccezione di quelli di natura compensativa, deve pertanto essere vietata la concessione di aiuti a favore di lavori già iniziati o di attività intraprese prima che la domanda di aiuto sia stata debitamente presentata all'autorità competente.

(56) Poiché il regime di aiuti che l'articolo 35 della LR 5/2000 intende istituire prevede esclusivamente il finanziamento dei progetti delle imprese agroindustriali che avendo presentato domanda per beneficiare delle misure cofinanziate nel corso del periodo di programmazione 1994/1999 erano state dichiarate ammissibili al finanziamento con iscrizione nell'apposita lista istituita dalle autorità regionali, ma che non avevano ricevuto il finanziamento per mancanza di fondi pubblici (in prosieguo: i progetti rimasti in lista). Per alcuni dei progetti rimasti in lista gli investimenti erano stati iniziati dopo la presentazione delle domande di finanziamento per il periodo di programmazione 1994/1999.

(57) La Commissione, sulla base delle informazioni raccolte nel corso della procedura formale d'esame, ritiene che il regime notificato sia compatibile con il mercato comune, ma per poter usufruire degli aiuti previsti dal regime notificato tutti i progetti rimasti in lista devono rispondere alle condizioni di cui al punto 4.2 degli orientamenti. Gli aiuti possono quindi essere concessi solo :

(a) ad aziende economicamente redditizie;

(b) ad aziende che rispettino le norme minime in materia di ambiente, igiene e di benessere degli animali;

(c) se l'intensità dell'aiuto non supera il 50 % degli investimenti ammessi a beneficiarne nelle regioni dell'obiettivo 1 e il 40 % nelle altre regioni;

(d) se le spese ammissibili riguardano la costruzione, l'acquisizione o il miglioramento di beni immobili, di nuove macchine e attrezzature e le spese generali fino ad un massimo del 12 % di dette spese ;

(e) se è sufficientemente comprovata l'esistenza di normali sbocchi di mercato per i prodotti in questione. Nell'erogazione degli aiuti le autorità italiane devono tenere conto delle eventuali restrizioni alla produzione o di limitazioni del sostegno comunitario nel quadro delle organizzazioni comuni di mercato. In particolare: non sarà concesso alcun aiuto che contravvenga ai divieti o alle restrizioni stabilite nelle organizzazioni comuni di mercato, né alcun aiuto che riguardi la fabbricazione e la commercializzazione di prodotti di imitazione o di sostituzione del latte o dei prodotti lattiero-caseari.

(58) Potranno eccezionalmente beneficiare degli aiuti i progetti di investimento per i quali le domande siano state introdotte in occasione del periodo di programmazione conclusosi al 31.12.1999 e che allora erano state considerate ammissibili all'aiuto ma che non erano state evase per mancanza delle risorse finanziarie, fermo restando che potranno ricevere aiuti solo quei progetti di investimento cui è stata data esecuzione dopo la presentazione delle domande di finanziamento alle autorità competenti.

(59) La Commissione ritiene ammissibili anche gli investimenti indicati al punto 59, dopo aver esaminato la documentazione relativa al procedimento amministrativo utilizzato dalle autorità competenti per la concessione degli aiuti nell'ambito del periodo di programmazione 1994/1999 e conformemente alla prassi interpretativa seguita all'epoca ⁽²⁹⁾. Secondo tale prassi, nell'ambito di un regime d'aiuti che si presenta come il completamento di un regime precedente, l'aiuto concesso per attività già intraprese dal beneficiario dopo la presentazione della domanda di finanziamento, introdotta in occasione del bando precedente, non è privo della necessaria componente di incentivo e pertanto non può essere considerato un aiuto al funzionamento, purché i lavori siano stati iniziati o le attività intraprese dopo che la domanda di aiuto sia stata debitamente presentata all'autorità competente e da questa ritenuta idonea al finanziamento.

(60) La Commissione ritiene opportuno ricordare alle autorità italiane che la sua attuale prassi interpretativa è nel senso di considerare privi dell'effetto di incentivo gli aiuti concessi ad attività intraprese dopo la presentazione della domanda di aiuto all'autorità competente, ma prima dell'accettazione della domanda con atto giuridicamente vincolante per la pubblica amministrazione nei confronti degli (aspiranti) beneficiari ⁽³⁰⁾.

⁽²⁹⁾ Così si è già pronunciata la Commissione nell'aiuto N 715/1999, lettere SG(2000) D/105754 del 2 agosto 2000.

⁽³⁰⁾ In questo senso è l'articolo 17 del Regolamento (CE) n. 1/2004, v. nota 20.

⁽²⁸⁾ GU L 1 del 1.1.2004, p. 1.

- (61) Per quanto concerne l'utilizzo degli aiuti agromonetari e dell'overbooking da parte delle autorità italiane per il finanziamento dei progetti rimasti in lista prima del 31.12.1999, le autorità italiane hanno affermato che l'utilizzazione dei fondi derivanti dalla rivalutazione della lira italiana ai sensi del Reg. (CE) n. 724/97, per le misure previste dal POR Veneto di cui al Regolamento era stata approvata dalla Commissione con nota del 2 luglio 1998, n. 5372, mentre le somme dell'overbooking erano derivate dal finanziamento di quote aggiuntive, rispetto a quelle già assegnate dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie per il POR Veneto. Pertanto la Commissione conclude che non vi è stata utilizzazione abusiva delle decisioni di autorizzazione degli aiuti, né aiuti non notificati, rivolgendosi i finanziamenti a misure previste dal POR allora in vigore.
- (62) Per quanto concerne il carattere «una tantum» del regime, le autorità competenti hanno spiegato che l'espressione è stata utilizzata nel senso che il regime non è cumulabile ad altri regimi, è diretto esclusivamente alle imprese rimaste in lista e non può essere utilizzato per altri interventi: una volta esaurita la lista, il regime esaurirà i propri effetti giuridici e finanziari. Le autorità competenti hanno indicato una dotazione finanziaria iniziale di circa 2,5 milioni di Euro, riservandosi di integrarla con altre risorse laddove suddetto ammontare non risulti sufficiente a mantenere un tasso d'aiuto pubblico significativo per i progetti ammessi al sostegno. Le autorità competenti si sono impegnate a comunicare alla Commissione ogni aumento superiore al 20 % della dotazione iniziale.
- (63) E' prassi consolidata della Commissione quella di ammettere aumenti delle dotazioni originarie di regimi esistenti. Questa prassi è stata consolidata nell'articolo 4, paragrafo 1 del Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione del 21 aprile 2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE ⁽³¹⁾. La Commissione ritiene che, in virtù di detta norma un aumento non superiore al 20 % della dotazione originaria di un regime di aiuti non è da considerare una modifica ad un aiuto esistente e che laddove le autorità nazionali superino tale percentuale suddetta modifica deve essere notificata con le modalità prescritte dal paragrafo 2

dell'articolo 4 del Regolamento (CE) n. 794/2004 citato. Pertanto nulla vieta alle autorità italiane di aumentare la dotazione originaria del regime in esame, purché ciò avvenga nel rispetto delle regole procedurali.

VI. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che l'aiuto previsto dall'articolo 35 della LR 5/2000 a favore delle imprese di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, poiché è conforme alle disposizioni del punto 4.2 degli orientamenti comunitari nel settore agricolo. La misura di aiuto può, conseguentemente, beneficiare della deroga di cui all'articolo 87, paragrafo 3), lettera c) del trattato,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'aiuto al quale la Repubblica italiana intende dare esecuzione a norma dell'articolo 35 della Legge regionale Veneto n. 5/2000 è compatibile con il mercato comune, subordinatamente al rispetto delle condizioni di cui all'articolo 2.

Articolo 2

Le autorità italiane notificano alla Commissione ogni aumento della dotazione originaria del regime di aiuti istituito dall'articolo 35 della legge regionale n. 1/2000, 20 %.

Articolo 3

Entro due mesi dalla notificazione della presente decisione l'Italia comunica alla Commissione i provvedimenti presi per conformarvi.

Articolo 4

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 8 marzo 2006.

Per la Commissione

Mariann FISCHER BOEL

Membro della Commissione

⁽³¹⁾ GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1.