

Bruxelles, 23 marzo 2022

OGGETTO: Nota concernente i contenuti della lettera della Commissione europea, Ref. Ares(2018)2020007 del 16/04/2018, in merito agli aspetti di semplificazione degli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale – Finanziamenti pubblici che non costituiscono aiuto di Stato

Nel luglio 2016 la Commissione europea ha adottato la Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 7, par. 1, del TFUE, al fine di fornire ulteriori chiarimenti in merito ai concetti chiave della nozione di aiuto, così da permettere agli Stati membri di identificare più facilmente i casi in cui il finanziamento pubblico costituisca o meno aiuto di Stato.

A tal fine, la Commissione ha fatto riferimento sia a quanto stabilito dalla giurisprudenza dell'UE sia alla pratica rispetto a casi recenti sottoposti al vaglio della Commissione stessa.

Di seguito sono indicate alcune **decisioni di non aiuto adottate dalla Commissione** riguardanti interventi pubblici sia nell'ambito del PSR sia fuori.

- **PROGETTI INFRASTRUTTURALI (DECISIONI NON AIUTO)**
- **Caso SA.41935 (2015/N) – Rinnovo dei villaggi e progetti infrastrutturali nelle aree rurali – Germania (PSR 2014-2020 Baviera – Misura 7)**

Il regime notificato, diviso in due parti, riguarda:

- progetti per il rinnovo dei villaggi;
- progetti infrastrutturali nelle aree rurali.

L'obiettivo è di migliorare le condizioni di vita, abitative e di lavoro.

I beneficiari sono i comuni in Baviera.

I progetti per il rinnovo dei villaggi riguardano **investimenti** in:

- **edifici pubblici**, al fine di incoraggiare lo sviluppo delle attività sociali e preservare il patrimonio culturale, e
- **piccole infrastrutture all'interno dei villaggi** (creazione di spazi aperti e piazze, incluse aree di passaggio (*transition areas*) dal suolo pubblico ad aree di proprietà privata).

I progetti infrastrutturali nelle aree rurali riguardano il miglioramento delle infrastrutture situate fuori dai villaggi, in particolare la costruzione e la manutenzione delle strade che collegano le aziende agricole ed i villaggi.

Per quanto riguarda gli **aiuti agli investimenti negli edifici pubblici**, le autorità tedesche hanno dimostrato che gli edifici pubblici non sarebbero stati sfruttati a fini commerciali. La Commissione ha quindi considerato che i comuni non hanno agito in qualità di impresa bensì in qualità di ente pubblico che fornisce servizi di base ai cittadini su base non commerciale (servizi non a pagamento). Per quanto riguarda le **infrastrutture su piccola scala nei villaggi e nelle aree rurali**, la Commissione ha stabilito che non si può escludere l'esistenza di un vantaggio economico per talune specifiche imprese. In ogni caso, la Commissione ha stabilito che **tali vantaggi economici devono essere considerati nel contesto generale della misura, intesa a soddisfare l'interesse generale dei cittadini**. I progetti infrastrutturali erano stati ideati per lo sviluppo dei villaggi e dell'intera rete stradale nelle aree rurali, a vantaggio di tutti i potenziali utenti e non soltanto di specifiche imprese: la Commissione ha pertanto ritenuto l'**aiuto non selettivo**.

Ciò considerato, la Commissione ha concluso che il regime costituiva essenzialmente un trasferimento di risorse finanziarie tra autorità pubbliche per adempiere ai compiti rientranti nell'ambito di competenza pubblica.

- **Caso SA.44011 (2015/N) – Aiuti per progetti di sviluppo del patrimonio naturale e paesaggistico – Germania (PSR 2014-2020 Turingia)**

Il regime notificato riguarda il sostegno a progetti di sviluppo del **patrimonio naturale, culturale e paesaggistico delle attività ricreative e degli ecosistemi naturali** (*nature-oriented ecosystems in river regions and near flowing waters, and in urban environments*). I beneficiari sono le autorità locali, i fornitori di servizi pubblici a livello locale e le associazioni per la tutela del paesaggio. Le autorità tedesche hanno confermato che nessuno dei beneficiari svolgeva un'attività economica volta ad offrire beni o servizi sul mercato. La Commissione ha quindi stabilito che i beneficiari non sono imprese ai sensi dall'art. 107, par. 1, del TFUE.

- **Caso SA.45478 (2016/N) – Intervento 7.2.1 “Sostegno a investimenti nella creazione, miglioramento o ampliamento delle infrastrutture viarie” – Italia (PSR 2014-2020 Umbria – Misura 7 “Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali”)**

Il regime notificato riguarda il sostegno agli investimenti per la creazione, il miglioramento o l'ampliamento delle infrastrutture stradali.

Per quanto riguarda gli aiuti al **proprietario/costruttore**, la Commissione ha ritenuto che i beneficiari siano comuni che forniscono servizi pubblici nell'ambito del loro ruolo di pubblica

autorità, e non imprese che svolgono attività economica. La Commissione ha stabilito che il regime costituisce un trasferimento di risorse finanziarie tra autorità pubbliche per adempiere ai compiti rientranti nell'ambito di competenza pubblica.

Per quanto riguarda gli aiuti agli **utenti finali**, la Commissione ha ritenuto che, nonostante i progetti di investimento contribuiscano positivamente allo sviluppo dei settori agricolo e forestale, essi non sono stati progettati appositamente per tali settori ma sono utili a tutti i potenziali utenti. I vantaggi a specifiche imprese sono stati, quindi, valutati nel complesso dell'intervento, considerando il fatto che l'obiettivo era di **migliorare le infrastrutture stradali in generale**. La Commissione ha considerato che i potenziali vantaggi a specifiche imprese sono solo accessori.

- **Caso SA.46593 (2016/N) – Italia (PSR 2014-2020 Campania – Misura 7 “Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali” – Tipologie 7.4.1, 7.5.1 e 7.6.1.)**

Il regime notificato riguarda gli aiuti per i servizi di base e per il rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali, in particolare le tipologie di intervento 7.4.1, 7.5.1 e 7.6.1 che riguardano, rispettivamente, il miglioramento dei servizi di base a livello locale per la popolazione rurale (intervento 7.4.1), gli investimenti di fruizione pubblica in infrastrutture ricreative, informazioni turistiche e infrastrutture turistiche su piccola scala (intervento 7.5.1) e la riqualificazione del patrimonio architettonico dei borghi rurali nonché la sensibilizzazione ambientale (intervento 7.6.1).

Si tratta di misure di miglioramento dei servizi di base a livello locale, a beneficio della popolazione rurale, di investimenti per l'uso pubblico di infrastrutture ricreative e per l'informazione turistica ed infrastrutture turistiche su piccola scala, nonché di misure di riqualificazione del patrimonio architettonico dei borghi rurali e di sensibilizzazione ambientale. I beneficiari sono enti pubblici che svolgono le loro funzioni istituzionali, con finalità sociali e culturali, non economiche. I servizi e le infrastrutture realizzati sono di proprietà pubblica e sono destinati alla fruizione pubblica (non sono intese ad essere sfruttate a fini economici). La Commissione ha, quindi, concluso che i **destinatari dell'aiuto** non sono imprese impegnate nello svolgimento di attività economiche.

Per quanto riguarda gli **utenti finali**, la Commissione ha ritenuto che le infrastrutture create possono essere utilizzate gratuitamente da tutti i potenziali utenti e che il possibile vantaggio non è selettivo.

Inoltre, vi è almeno un caso in cui lo Stato membro ha deciso di ritirare la notifica, in considerazione del fatto che per la DG AGRI il regime notificato non costituiva aiuto di Stato (il regime consisteva essenzialmente in un trasferimento di risorse finanziarie tra autorità pubbliche che svolgevano compiti rientranti nella loro sfera di competenza per la riqualificazione di infrastrutture locali a vantaggio pubblico).

- **SETTORE FORESTALE (DECISIONI NON AIUTO)**

Anche per alcune misure di aiuto legate agli investimenti non produttivi nel settore forestale ciò che rileva è l'**assenza di attività economica**. La Commissione ha adottato tre decisioni non aiuto rispetto a misure per investimenti non produttivi nelle foreste aventi lo scopo di accrescere il valore ecologico, culturale e ricreativo delle zone boschive: i beneficiari sono enti pubblici che svolgono solo attività di servizio pubblico nell'interesse generale, e non attività economiche, e pertanto la misura non costituiva aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1, del TFUE.

In caso di attività mista, economica e non economica, la Commissione ha indicato che le regole degli aiuti di Stato, si applicherebbero solo al sostegno dei costi relativi alle attività economiche, a condizione che non vi siano sovvenzioni incrociate (ossia, occorre garantire che il finanziamento pubblico non vada a vantaggio di altre attività, ad esempio mediante la separazione delle contabilità tra attività economiche e attività non economiche).

Inoltre, se l'attività economica è **semplicemente accessoria** rispetto a quella non economica, il sostegno pubblico potrebbe non rientrare nella sua interezza nel campo di applicazione delle regole degli aiuti di Stato, ad esempio nel caso in cui il beneficiario sia un organismo che si occupa del mantenimento degli ecosistemi forestali non utilizzati per finalità economiche, che occasionalmente vende quantità molto limitate di legname a seguito della sgranatura effettuata a fini di conservazione (v. *avanti*, caso SA.41321).

- **Caso SA.33613 (2011/N) – Italia (MIPAAF) – Misura 227 “Sostegno agli investimenti non produttivi sui terreni forestali”**

Il regime notificato riguardava il sostegno agli investimenti non produttivi sui terreni forestali finalizzati al miglioramento dell'uso, da parte dei cittadini, delle foreste e dei boschi di proprietà pubblica. I beneficiari erano proprietari di terreni pubblici (*public land owners*) che non svolgono attività economiche ma aventi soltanto funzioni puramente pubbliche, loro assegnate per legge nell'interesse generale e non a fini commerciali. La Commissione aveva, quindi, stabilito che i beneficiari di cui sopra non erano imprese ai sensi dall'art. 107, par. 1, del TFUE.

- **Caso SA.41321 (2015/N) – Italia (Lombardia – Infrastrutture verdi a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità)**

Il regime notificato riguarda la promozione delle infrastrutture verdi attraverso il sostegno ad investimenti non produttivi a favore dello sviluppo di aree forestali e del miglioramento della redditività delle foreste e mediante la concessione di aiuti al settore forestale con finalità ecologiche, protettive e ricreative.

I beneficiari sono due categorie di proprietari:

- persone fisiche e giuridiche di diritto privato, compresi i consorzi forestali, proprietari di terreni, che garantiscano la fruizione e la libera accessibilità al pubblico alle aree interessate dagli interventi senza ricavo di alcun reddito dalla gestione degli interventi. I beneficiari sono PMI ai sensi dell'allegato I del Reg. (UE) n.702/20142 e ai fini dell'intervento di cui al regime notificato concernente le conversioni colturali di formazioni boschive degradate nell'alta pianura sono imprese attive nel settore forestale;
- persone giuridiche di diritto pubblico proprietari di terreni che garantiscano la fruizione e la libera accessibilità al pubblico alle aree interessate dagli interventi senza ricavo di alcun reddito dalla gestione degli interventi.

Gli interventi ammissibili erano identici per ambedue le categorie di beneficiari.

Tuttavia, mentre il sostegno ai beneficiari rientranti nella prima categoria è stato ritenuto un aiuto di Stato, quello ai beneficiari rientranti nella seconda categoria non è stato considerato aiuto: si è ritenuto, infatti, che i secondi operassero nella loro veste istituzionale, fornendo un servizio a vantaggio pubblico, senza perseguire finalità economiche. Essi hanno dovuto dichiarare che non avrebbero esercitato alcuna attività economica derivante dalla vendita del materiale legnoso eventualmente prodotto attraverso gli interventi notificati, né alcun tipo di attività commerciale che possa derivare dall'attuazione del regime di aiuti (ad esempio, locazione delle aree per attività ricreative, pesca, caccia, ecc. o prestazione diretta di tali attività sul mercato). Ciò considerato, la Commissione ha, quindi, stabilito che i beneficiari rientranti nella seconda categoria non erano imprese ai sensi dall'art. 107, par. 1, del TFUE.

La stessa logica si sarebbe potuta applicare anche alla prima categoria di beneficiari, laddove essi avessero svolto le stesse attività svolte dai beneficiari persone giuridiche di diritto pubblico, e non avessero svolto in aggiunta alcuna attività economica.

Inoltre, la vendita occasionale (o la cessione) di legname risultante dagli investimenti avrebbe potuto probabilmente essere considerata un'attività economica puramente accessoria che non avrebbe necessariamente modificato la conclusione generale secondo cui i beneficiari non erano imprese ai sensi dell'art. 107, par. 1, del TFUE.

- **Caso SA.46096 (2016/N) – Italia (Lombardia – Disposizioni attuative del quadro “misure forestali”)**

Il regime notificato riguarda l'attuazione di misure relative alla forestazione e all'imboschimento, alla prevenzione degli incendi, delle calamità naturali, delle avversità atmosferiche assimilabili a calamità naturali o altre avversità atmosferiche, degli organismi nocivi ai vegetali e degli eventi

catastrofici, all'accrescimento della resilienza e del pregio ambientale degli ecosistemi forestali, alla realizzazione di investimenti in infrastrutture connesse allo sviluppo, alla modernizzazione e all'adeguamento del settore forestale, all'avviamento di associazioni e organizzazioni di produttori nel settore forestale, nonché alla pianificazione territoriale. La maggior parte di queste misure sono state ritenute aiuto di Stato. Inoltre, parte dell'aiuto doveva essere utilizzato per la stesura e la revisione dei piani di gestione forestali e dei piani di viabilità agroforestali. I beneficiari sono l'amministrazione regionale, i comuni, gli enti parco e gli enti pubblici aventi per legge funzioni di pianificazione territoriale. La Commissione ha concluso che gli aiuti alla pianificazione territoriale non costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1, del TFUE, in quanto non conferiscono un vantaggio ai loro beneficiari in quanto tale funzione spetta agli enti pubblici, è delegata dalla legge ai beneficiari e non è un'attività economica, bensì l'esercizio dell'autorità pubblica.

- **Caso SA.45209 (2016/N) – Italia (PSR Umbria 2014-2020 – Misura 8 – Sottomisure 8.3 e 8.4. – Prevenzione e ripristino delle foreste danneggiate) e**
- **Caso SA.45210 (2016/N) – Italia (PSR Umbria 2014-2020 – Misura 8 – Sottomisura 8.5 Investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali)**

Si tratta di **notifiche ritirate** (PSR Umbria 2014-2020, misura 8).

I regimi notificati riguardavano il sostegno alla prevenzione ed al ripristino dei danni arrecati alle foreste dagli incendi boschivi ed agli investimenti per l'aumento della resilienza e del pregio ambientale degli ecosistemi forestali. Le autorità regionali dell'Umbria hanno notificato entrambi i regimi di aiuto per certezza giuridica, richiamando le decisioni della Commissione N480/2010 e N479/2010: i relativi regimi erano stati considerati non aiuto, in quanto i beneficiari erano enti pubblici che non agivano in qualità di impresa ma svolgevano attività nella loro veste istituzionale e senza finalità economiche. Dato che le stesse condizioni si presentavano nei casi SA.45209 (2016/N) e SA.45210 (2016/N), la Commissione ha stabilito che non si trattava di aiuti di Stato: le due notifiche sono state pertanto ritirate.

- **ALTRI SETTORI**

L'**assenza di attività economica** è l'elemento rilevante anche in altri settori, in particolare per le misure che perseguono obiettivi ambientali, incluso il sostegno ad enti che non necessariamente sono enti pubblici.

La Commissione ha adottato diverse decisioni non aiuto relative al **sostegno per la protezione ambientale**. Alcuni esempi di tali decisioni sono riassunti di seguito.

- **Caso SA.44011 (2015/N) – Aiuti per progetti di sviluppo del patrimonio naturale e paesaggistico – Germania (PSR 2014-2020 Turingia – Misura 7 – Sezione 8.2.5.2)**

Il regime notificato riguarda la conservazione del patrimonio naturale e culturale (progetti per lo sviluppo della natura e del paesaggio). I potenziali beneficiari erano autorità pubbliche locali (*local public authorities*) o enti pubblici locali (*local public bodies*) che fornivano servizi, nonché associazioni per la tutela del paesaggio attive in attività di conservazione della natura.

Le misure ammissibili all'aiuto sono le seguenti:

- o piani e studi relativi alle zone Natura 2000 e ad altre aree con particolari risorse naturali;
- o investimenti a beneficio di habitat, biotopi e specie, creazione di infrastrutture verdi, diversità di specie e paesaggistiche;
- o creazione di linee guida e informazioni per i visitatori, infrastrutture per i visitatori e percorsi esperienziali nella natura (*nature experiences*);
- o sensibilizzazione ambientale volta alla conservazione del patrimonio naturale.

È stato ritenuto che i beneficiari degli aiuti non offrivano beni o servizi sul mercato, ossia non svolgevano un'attività economica. Pertanto, data la natura del regime e il suo obiettivo volto alla conservazione del patrimonio naturale, della biodiversità, degli habitat e delle specie, la Commissione ha considerato che il regime non costituiva un aiuto di Stato.

- **Caso SA.45645 (2016/N) – Germania (PSR Sassonia 2014-2020 – Sottomisure 7.1 e 7.6 – Linee guida per il sostegno a progetti di conservazione del patrimonio naturale e di manutenzione del paesaggio) e**
- **Caso SA.46073 (2016/N) – Germania (Sassonia – Linee guida per la concessione di aiuti alle associazioni dei parchi naturali, alle associazioni di conservazione della natura ed alle associazioni di manutenzione del paesaggio)**

I regimi di aiuto notificati riguardano la conservazione del patrimonio naturale (conservazione della natura e progetti di manutenzione del paesaggio). I potenziali beneficiari sono enti di diritto privato e senza scopo di lucro, attivi nella conservazione della natura e nella manutenzione del paesaggio, autorità pubbliche locali, organismi e associazioni attivi nella tutela delle riserve naturali.

Le misure ammissibili agli aiuti riguardano la conservazione ed il miglioramento dei siti Natura 2000 e di altre zone ad alto valore naturalistico, quali:

- o la stesura e l'aggiornamento dei piani di protezione e di gestione;
- o i progetti di conservazione delle specie;
- o attività di manutenzione;
- o progetti di sensibilizzazione ambientale;

- studi ed investimenti (ad esempio, il ripristino degli habitat naturali, l'implementazione e lo sviluppo di una rete operativa di biotopi).

Anche se non si poteva escludere che i beneficiari, al di fuori dei progetti finanziati, offrissero beni e servizi sul mercato, si è comunque rilevato che:

- i progetti finanziati non erano finalizzati allo sfruttamento commerciale;
- i beni o servizi all'interno dei progetti finanziati dovevano essere forniti al pubblico gratuitamente o, in casi eccezionali, con una tassa nominale che doveva essere contabilizzata nel progetto;
- si è esclusa la presenza di qualsiasi flusso finanziario tra i progetti beneficiari e qualsiasi attività economica svolta al di fuori di tali progetti (sovvenzioni incrociate).

Pertanto, data la natura del regime ed il suo obiettivo volto alla conservazione del patrimonio naturale, della biodiversità, degli habitat e delle specie, la Commissione ha concluso che i regimi non costituivano aiuto di Stato.

- **Caso SA.46659 (2016/N) – Germania (Sassonia – Linee guida per la concessione di aiuti per promuovere la nuova piantumazione/messa a dimora di siepi e alberi da campo e la conversione di siepi)**

Il regime notificato riguarda la nuova piantumazione/messa a dimora di siepi e alberi da campo e la conversione di siepi, allo scopo di prevenire l'erosione del suolo e allo stesso tempo di migliorare il paesaggio. I costi ammissibili sono costi di investimento, spese di pianificazione e consulenza e un premio di manutenzione per i primi tre anni.

I potenziali beneficiari erano comuni, enti pubblici locali (enti di gestione delle risorse idriche e del suolo ed altri organismi pubblici simili), persone fisiche e giuridiche. I beneficiari sono persone che non esercitavano alcuna attività agricola ma che possedevano o usavano terreni agricoli senza però svolgere un'attività produttiva.

Tuttavia, poiché non si poteva escludere che i beneficiari svolgessero altre attività di natura economica, il regime prevede determinate condizioni al fine di garantire che il sostegno in questione non sia utilizzato per sovvenzionare in modo incrociato tali potenziali attività economiche. In primo luogo, lo scopo del progetto di piantumazione e la ripartizione dettagliata dei costi ammissibili dovevano essere esaminati e approvati dall'autorità che concede l'aiuto prima dell'esecuzione del progetto, in modo tale che venissero finanziati solo i costi ammissibili strettamente necessari. In secondo luogo, il beneficiario doveva inizialmente finanziare il progetto attraverso risorse proprie e richiedere il rimborso solo dopo il completamento del progetto. In terzo luogo, il rimborso poteva essere garantito solo dopo che l'autorità concedente aveva effettuato controlli sia documentali sia

in loco, così da assicurare che i beneficiari siano rimborsati solo per il costo reale sostenuto per l'esecuzione del progetto.

In base a tali condizioni, la Commissione ha concluso che i beneficiari non svolgevano alcuna attività economica in relazione al terreno in questione e che il regime era di natura non economica e quindi non costituiva aiuto di Stato.

Inoltre, la Commissione ha adottato due decisioni non aiuto relative al sostegno per i servizi di base che coprono determinate **misure preparatorie**, quali pianificazione, studi e piani di sviluppo (notificate ai sensi del punto (644), lett. a), degli Orientamenti dell'UE per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020).

- **Caso SA.48576 (2017/N) – Italia (PSR Piemonte 2014-2020 – Operazione 7.1.1 “Stesura ed aggiornamento dei piani di sviluppo dei comuni”) e**
- **Caso SA.48567 (2017/N) – Italia (PSR Piemonte 2014-2020 – Operazione 7.1.2 “Stesura e aggiornamento dei piani naturalistici”)**

I regimi riguardavano il sostegno per la stesura e l'aggiornamento, rispettivamente, dei piani di sviluppo dei comuni e dei piani di gestione per i siti Natura 2000 ed altri strumenti di pianificazione delle aree naturali protette della regione Piemonte. In entrambi i casi la Commissione ha concluso che l'oggetto dell'aiuto era la pianificazione territoriale, quale propedeutica ad altri tipi di attività sovvenzionate, e che i beneficiari operavano nella loro funzione istituzionale con obiettivi non economici, non agendo quindi come imprese ai sensi dell'art. 107, par. 1, del TFUE.