



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA

L'ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO SUL RIPRISTINO DELLA NATURA REPORT

II° PARTE: IL FINANZIAMENTO

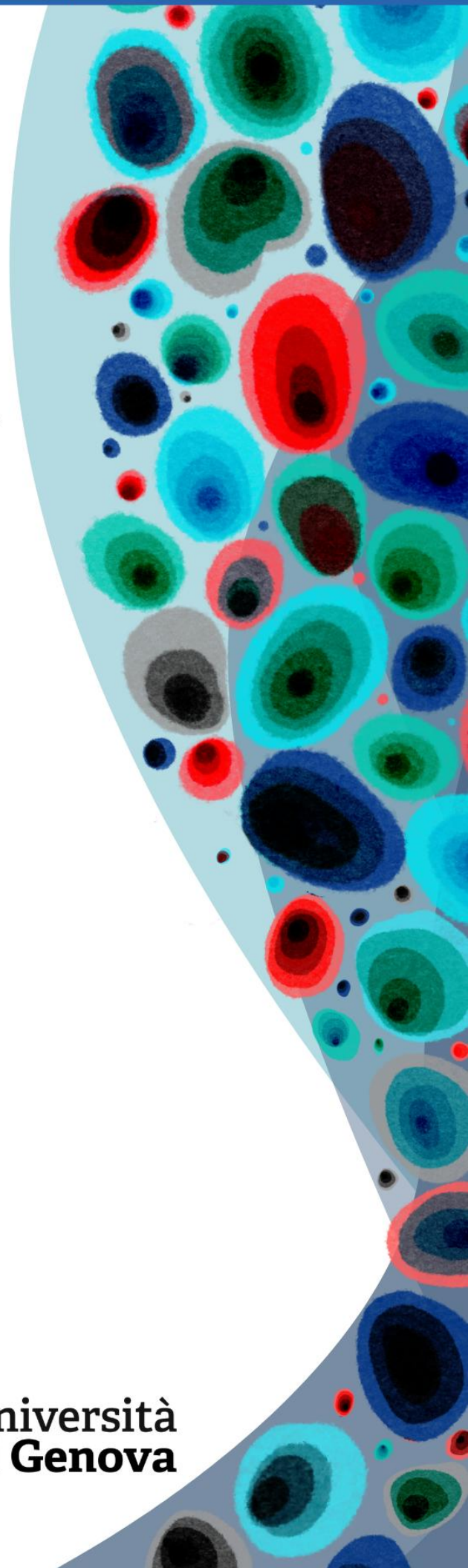
PRIN 2022 PNRR
"RINASCI"



LUMSA
UNIVERSITÀ



Università
di Genova



Autori

Chiara Cellerino

Mario Barbano

Sebbene il contributo sia il risultato di un progetto accademico condiviso dagli autori, il Capitolo I, § I.1, I.2, I.3, I.12, il Capitolo II e il Capitolo III sono attribuiti a Chiara Cellerino, mentre i paragrafi I.4, I.5, I.6, I.7, I.8, I.9, I.10, I.11 del Capitolo I sono attribuiti a Mario Barbano.

Illustrazioni

Margherita Brunori

DOI **10.5281/zenodo.18935591**

© gli autori, febbraio 2026



This work is available under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 IGO licence (CC BY-NC-ND 4.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>). Reusers may copy and distribute the material in any medium or format in unadapted form only, for noncommercial purposes only, and only so long as attribution is given to the creators.

This report was funded by the National Research Project PRIN 2022 PNRR Restoring Nature for the Children of Italy “RINASCI”, funded by the European Union – Next Generation EU, Mission 4, Component 1, CODE: P2022KCBM7_001, CUP F53D23012010001.

INDICE

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I - RISORSE NAZIONALI: RIPRISTINO DELLA NATURA E NORME IN MATERIA DI AIUTI DI STATO	1
I.1 Il divieto degli aiuti di Stato e le relative eccezioni.....	1
I.2 La valutazione di compatibilità degli aiuti alla luce delle deroghe pertinenti: effetto di incentivazione, proporzionalità e test di bilanciamento.....	3
I.3 Il ripristino della natura e la nozione di “aiuto di Stato”	4
I.4 Aiuti per il ripristino della natura e regolamenti di esenzione per categoria	5
I.5 Ripristino della natura e regolamento generale di esenzione per categoria («GBER»)	6
I.6 Ripristino della natura e gli orientamenti sugli aiuti a finalità ambientale («CEEAG»).....	9
I.7 Ripristino della natura e sovvenzioni agricole nel contesto della politica agricola comune.....	10
I.8 Ripristino della natura e regolamento di esenzione per categoria nel settore agricolo e forestale («ABER»).....	11
I.9 Il ripristino della natura e gli orientamenti agricoli e forestali (“AFG”): le misure applicabili al settore agricolo... ..	15
I.10 (Segue):...e al settore forestale.....	20
I.11 Ripristino della natura e aiuti di Stato per il settore della pesca e dell’acquacoltura.....	23
I.12 Ripristino della natura e servizi di interesse economico generale (SIEG)?	25
Bibliografia essenziale	29
CAPITOLO II – RIPRISTINO DELLA NATURA E FINANZIAMENTI DELL’UE	31
II.1 Fondi diretti e indiretti dell’UE	31
Bibliografia essenziale	32
CAPITOLO III – RIPRISTINO DELLA NATURA E FINANZIAMENTI PRIVATI	34
III.1 Introduzione.....	34
III.2 Il quadro normativo dell’UE.....	36
III.3. Concettualizzazione dei crediti di natura: certificazione e attribuzione	37
III.4 Applicazioni pratiche.....	38
III.6 La pratica italiana	40
III.5 Tensioni strutturali e questioni giuridiche aperte	42
Bibliografia essenziale	43

INTRODUZIONE

Non vi è dubbio che il raggiungimento degli obiettivi fissati dal regolamento sul ripristino della natura (UE) 2024/1991 (NRR) richieda notevoli risorse finanziarie. **I piani nazionali di ripristino**, che ogni Stato membro è tenuto a preparare e presentare ai sensi del capo III dell’NRR, non si limitano a delineare misure ecologiche e azioni di ripristino, ma devono includere una strategia di finanziamento credibile che dimostri come gli obiettivi di ripristino saranno raggiunti nel tempo. A questo proposito, la dimensione finanziaria non è accessoria, ma costituisce parte integrante dell’obbligo giuridico imposto agli Stati membri.

Nell’ambito dei piani nazionali di ripristino, gli Stati membri sono tenuti a identificare le fonti di finanziamento a sostegno delle misure di ripristino, compresi i finanziamenti dell’UE, le risorse pubbliche nazionali e, se del caso, i finanziamenti privati. I piani dovrebbero illustrare come saranno coordinati i diversi flussi di finanziamento e come le risorse finanziarie saranno utilizzate in modo efficiente in termini di costi e mirato. Questo approccio riflette un più ampio cambiamento di politica dell’UE verso **l’integrazione degli obiettivi di biodiversità nella spesa pubblica**, piuttosto che limitarli a una singola voce di bilancio.

L’impatto finanziario del raggiungimento degli obiettivi citati sui bilanci degli Stati membri può essere ridotto ottenendo finanziamenti da fonti private. In questa prospettiva, il regolamento incoraggia esplicitamente gli Stati membri a esplorare **meccanismi di finanziamento complementari e innovativi**, compresi **i finanziamenti privati e misti**. Ciò riflette un crescente riconoscimento a livello dell’UE del fatto che gli investimenti necessari per il ripristino su larga scala degli ecosistemi non possono essere posti a carico esclusivo dei bilanci pubblici. I piani nazionali di ripristino possono fare riferimento alla mobilitazione di capitali privati, allo sviluppo di progetti di investimento basati sulla natura o a strumenti emergenti legati ai servizi ecosistemici e ai risultati in materia di biodiversità, a condizione che tali approcci siano compatibili con il diritto dell’UE e con gli obiettivi delle politiche pubbliche.

Le risorse per raggiungere gli obiettivi di ripristino della natura possono quindi provenire da fonti diverse: UE, nazionali e private.

Il presente rapporto mira a esplorare gli strumenti, la disciplina e la prassi relativi alle suddette fonti di finanziamento. In questa prospettiva, **il capitolo I** esaminerà la disciplina applicabile alle **risorse nazionali**, derivante dalle **norme in materia di aiuti di Stato** sancite dagli artt. 107 e 108 TFUE applicate agli obiettivi di ripristino della natura. Dopo aver fornito una panoramica del quadro normativo esistente in materia di aiuti di Stato ai sensi del diritto primario e derivato dell’UE (§§ I.1, I.2), il capitolo approfondisce la valutazione della compatibilità delle misure di aiuto alla luce degli strumenti normativi e delle linee guida pertinenti (§§ I.3, I.4-I.10). Successivamente, è esaminato il concetto di servizi di interesse economico generale (SIEG) nell’ordinamento giuridico dell’UE e esplorandone la potenziale applicazione alle attività di conservazione e ripristino della natura (§ I.11).

Il capitolo II identificherà **le fonti finanziarie dell'UE** su cui si può fare affidamento, anche in combinazione con quelle nazionali, al fine di attuare gli obblighi del regolamento.

Infine, **il capitolo III** fornirà alcune indicazioni sui quadri giuridici e politici relativi al **finanziamento privato** dei progetti di ripristino della natura.

CAPITOLO I - RISORSE NAZIONALI: RIPRISTINO DELLA NATURA E NORME IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

Chiara CELLERINO e Mario BARBANO, Università di Genova*

I.1 Il divieto degli aiuti di Stato e le relative eccezioni. – I.2 La valutazione di compatibilità degli aiuti alla luce delle deroghe pertinenti: effetto di incentivazione, proporzionalità e test di bilanciamento. – I.3 Il ripristino della natura e la nozione di “aiuto di Stato”. – I.5 Il ripristino della natura e il Regolamento generale di esenzione per categoria (“GBER”). – I.6 Ripristino della natura e gli orientamenti sugli aiuti a finalità ambientale («CEEAG»). – I.7 Ripristino della natura e sovvenzioni agricole nel contesto della Politica Agricola Comune. – I.8 Ripristino della natura e il Regolamento di esenzione per categoria nel settore agricolo e forestale (“ABER”). – I.9 Ripristino della natura e gli Orientamenti per il settore agricolo e forestale (“AFG”): le misure applicabili al settore agricolo... – I.10 (Segue):...e al settore forestale – I.11 Ripristino della natura e aiuti di Stato per il settore della pesca e dell’acquacoltura. – I.12 Ripristino della natura e servizi di interesse economico generale (SIEG)? – Bibliografia essenziale.

I.1 Il divieto degli aiuti di Stato e le relative eccezioni

Il controllo degli aiuti di Stato è una componente centrale della politica di concorrenza dell'Unione. Poiché le sovvenzioni concesse dagli Stati membri possono conferire a determinati operatori di mercato un vantaggio indebito rispetto ai concorrenti di altri Stati membri, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce un divieto generale di aiuti di Stato che falsano la concorrenza e incidono sugli scambi intra-UE. Un aiuto di Stato è generalmente vietato se:

1. è concesso dallo Stato o mediante risorse statali;
2. conferisce un vantaggio selettivo a determinate imprese;
3. falsi o minacci di falsare la concorrenza;
4. incide sugli scambi tra Stati membri.

Questo divieto, sancito dall'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, è volutamente ampio e comprende una vasta gamma di interventi finanziari, dalle sovvenzioni dirette e dalle esenzioni fiscali alle garanzie e ai prestiti agevolati.

Allo stesso tempo, il divieto di aiuti di Stato non è assoluto. I trattati riconoscono che, in determinate circostanze, l'intervento pubblico può essere sia legittimo che auspicabile. Gli articoli 107, paragrafi 2 e 3, del TFUE prevedono quindi una serie di eccezioni a favore di aiuti che perseguono obiettivi di interesse comune, a condizione che questi siano necessari, proporzionati e non falsino indebitamente la concorrenza.

In particolare, le deroghe previste dall’articolo 107, paragrafi 2 e 3, del TFUE creano margini discrezionali significativi che consentono agli Stati membri di attuare politiche di spesa pubblica a sostegno di obiettivi di interesse generale, compresi quelli ambientali. Il

* Il capitolo I, paragrafi I.1, I.2, I.3 e I.12 sono attribuiti a Chiara Cellerino, mentre i paragrafi I.4, I.5, I.6, I.7, I.8, I.9, I.10 e I.11 sono attribuiti a Mario Barbano.

riconoscimento, a livello di Trattato, della legittimità degli interventi finanziari pubblici volti a perseguire tali interessi generali definiti in senso lato ha a sua volta dato origine al concetto di cosiddetto “aiuto buono”, ovvero misure di aiuto ritenute compatibili con il mercato interno proprio in ragione degli obiettivi di interesse pubblico che perseguono.

Più precisamente, ai sensi del paragrafo 2 dell’art. 107 TFUE, alcuni tipi di aiuti sono considerati sempre compatibili con il mercato interno. Tra questi figurano gli aiuti sociali concessi ai consumatori (purché non siano discriminatori in base all’origine dei beni), gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali, gli aiuti all’economia di determinate regioni della Germania colpite dalla precedente divisione di tale paese.

Ai sensi del paragrafo 3, altri tipi di aiuti possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno, previa la valutazione discrezionale della Commissione europea. Tra questi figurano gli aiuti destinati a promuovere lo sviluppo regionale in zone svantaggiate (art. 107, paragrafo 3, lett. a) TFUE), gli aiuti a sostegno di importanti progetti di comune interesse europeo (di seguito “IPCEI”) o volti a porre rimedio a gravi perturbazioni economiche in uno Stato membro (art. 107, paragrafo 3, lett. b) TFUE), gli aiuti destinati a sviluppare determinate attività economiche *«purché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria all’interesse comune»* (art. 107, paragrafo 3, lett. c) TFUE), gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio (art. 107, paragrafo 3, lett. d)), altre categorie di aiuti che possono essere specificate dal Consiglio (art. 107, paragrafo 3, lett. e) TFUE).

Ai sensi dell’articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, gli Stati membri devono notificare qualsiasi nuova misura che possa rientrare nel divieto di aiuti e non possono procedere senza la previa autorizzazione della Commissione che dichiara se la misura in questione rientri nelle deroghe di cui sopra («clausola di standstill»). Solo alcune categorie di aiuti possono essere esentate dall’obbligo di notifica, purché siano soddisfatte le condizioni stabilite dai regolamenti della Commissione adottati ai sensi dell’articolo 108, paragrafo 4, TFUE (ossia i regolamenti di esenzione per categoria, cfr. *infra*, § I.4).

Per quanto riguarda specificamente gli obiettivi ambientali, gli aiuti di Stato sono generalmente giustificati in virtù delle deroghe previste dall’articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE e, più recentemente, dall’articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE. Nel corso del tempo, tali deroghe fondate sul trattato sono state progressivamente chiarite e rese operative attraverso la legislazione secondaria e strumenti di *soft law*, con l’obiettivo di esentare determinate categorie di aiuti dagli obblighi di notifica o, più in generale, di agevolare il compito degli Stati membri nell’elaborazione di misure di aiuto volte al perseguimento di obiettivi legittimi, semplificando al contempo la valutazione di compatibilità da parte della Commissione. Ai fini del presente documento, occorre fare particolare riferimento, da un lato, agli Orientamenti del 2022 sugli aiuti di Stato per il clima, la tutela dell’ambiente e l’energia (di seguito denominati anche **“Orientamenti**

ambientali” o “**CEEAG**”¹), agli Orientamenti sugli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali (di seguito denominati anche “**Orientamenti agricoli e forestali**”²) e agli Orientamenti per la pesca e l’acquacoltura³ , e, d’altro canto, al **regolamento generale di esenzione per categoria**,⁴ al **regolamento di esenzione per categoria nel settore agricolo**⁵ e al **regolamento di esenzione per categoria nel settore della pesca**.⁶ Il quadro giuridico derivante dagli strumenti sopra citati deve essere coordinato anche con il **quadro della Politica Agricola Comune (“PAC”)**, che mobilita investimenti sia a livello dell’UE che degli Stati membri e ha implicazioni significative per gli obiettivi ambientali.⁷

I.2 La valutazione di compatibilità degli aiuti alla luce delle deroghe pertinenti: effetto di incentivazione, proporzionalità e test di bilanciamento

La valutazione della compatibilità ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 3, lettera c) TFUE richiede che la Commissione verifichi, in primo luogo, se l’aiuto faciliti lo sviluppo di determinate attività economiche (la condizione positiva) e, in secondo luogo, se incida sulle condizioni degli scambi in misura contraria all’interesse comune (la condizione negativa). Le considerazioni ambientali possono influenzare tale valutazione, in particolare per quanto riguarda l’identificazione e la valutazione degli elementi di «interesse comune».

¹ Comunicazione della Commissione, Orientamenti sugli aiuti di Stato per il clima, la tutela dell’ambiente e l’energia, 18.2.2022, pagg. 1–89 (CEEAG).

² Comunicazione della Commissione, Orientamenti sugli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali, 21.12.2022, pagg. 1–90.

³ Commissione, Orientamenti sugli aiuti di Stato nel settore della pesca e dell’acquacoltura, 2023/C 107/01 (AFG).

⁴ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato, GU L 187, 26.6.2014, pagg. 1–78.

⁵ Regolamento (UE) 2022/2472 della Commissione, del 14 dicembre 2022, che dichiara alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, GU L 327 del 21.12.2022, pagg. 1–81

⁶ Regolamento (UE) 2022/2473 della Commissione, del 14 dicembre 2022, che dichiara alcune categorie di aiuti alle imprese attive nella produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti della pesca e dell’acquacoltura compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, GU L 327, 21.12.2022, pagg. 82–139.

⁷ Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, relativo al finanziamento, alla gestione e al monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013; Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che stabilisce norme relative al sostegno ai piani strategici da elaborare dagli Stati membri nell’ambito della politica agricola comune (piani strategici PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013 e degli atti giuridici connessi, disponibile all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/rules-and-financial-support-for-cap-strategic-plans.html?fromSummary=03>.

Per quanto riguarda la **condizione positiva**, la Commissione deve, in primo luogo, identificare l'attività economica favorita dalla misura, valutarne **gli effetti positivi per la società nel suo complesso e determinarne la rilevanza alla luce di specifici obiettivi politici dell'UE**. Una misura è considerata tale da favorire un'attività economica solo se produce un **effetto incentivante**. Tale effetto è presente quando l'aiuto induce il beneficiario a modificare il proprio comportamento intraprendendo un'attività economica aggiuntiva, o un'attività economica più sostenibile dal punto di vista ambientale, che non avrebbe intrapreso in assenza dell'aiuto o che avrebbe perseguito solo in forma più limitata o diversa. Di conseguenza, l'aiuto non deve limitarsi a sovvenzionare costi che il beneficiario avrebbe comunque sostenuto, né può compensare i normali rischi commerciali inerenti a un'attività economica.⁸

Per quanto riguarda la **condizione negativa**, la Commissione esamina se l'aiuto sia giustificato alla luce della necessità di un intervento statale, nonché **la sua adeguatezza, proporzionalità, trasparenza e la sua capacità di evitare indebite distorsioni della concorrenza e degli scambi**. In particolare, la misura proposta deve essere mirata a situazioni in cui possa determinare uno sviluppo concreto che il mercato da solo non è in grado di realizzare, ad esempio affrontando le carenze del mercato che incidono sulle attività sostenute (la necessità dell'aiuto). Un aiuto è considerato proporzionato quando l'importo concesso a ciascun beneficiario è limitato al minimo necessario per consentire l'attuazione del progetto o dell'attività oggetto dell'aiuto.⁹

Come fase finale, la Commissione è tenuta a **bilanciare gli effetti negativi individuati sulla concorrenza e sugli scambi con gli effetti positivi** dell'aiuto sulle attività economiche sostenute.

1.3 Il ripristino della natura e la nozione di “aiuto di Stato”

Per quanto riguarda la nozione stessa di aiuto di Stato, è ormai consolidato che le norme dell'UE in materia si applicano solo alle «imprese», definite in senso lato come qualsiasi entità che svolga un'attività economica, indipendentemente dal suo status giuridico o dalle modalità di finanziamento. Gli enti pubblici possono essere considerati imprese qualora offrano beni o servizi su un mercato. Al riguardo, una questione fondamentale ai fini del ripristino della natura è se stabilire i beneficiari di finanziamenti pubblici volti a sostenere o incentivare attività benefiche per l'ambiente possano essere qualificati come imprese.

Mentre non vi è dubbio che ciò avvenga quando gli aiuti sono concessi a operatori industriali — ad esempio, per sostenere la decarbonizzazione della produzione o miglioramenti nell'efficienza energetica — l'applicazione del concetto diventa più complessa in altri contesti. Il problema si pone in particolare quando il beneficiario svolge attività che sono benefiche per l'ambiente ma non comportano necessariamente una partecipazione al mercato, come, appunto, alcune forme di conservazione della natura. In tali casi, la qualificazione dell'attività svolta dal beneficiario come economica o non

⁸ CEEAG, cit.

⁹ *Ivi*, par. 34

economica diventa un fattore cruciale nel determinare l'applicabilità del divieto di aiuti di Stato.

La Commissione e la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) hanno da tempo riconosciuto che **le attività di conservazione della natura su terreni accessibili gratuitamente al pubblico possono essere considerate di carattere esclusivamente sociale e culturale e non costituiscono un'attività economica.**¹⁰ Ciò ha portato la Commissione, in alcuni casi, a **escludere l'esistenza di un aiuto di Stato** per misure a sostegno di progetti di conservazione della natura. Ad esempio, in due decisioni del 2017, la Commissione ha riconosciuto che una misura tedesca che prevedeva un sostegno pari al 100% dei costi per la conservazione della natura e la manutenzione del paesaggio nelle zone rurali, attuata da persone giuridiche di diritto privato senza scopo di lucro o da enti pubblici responsabili della gestione dei siti, non era da considerarsi un aiuto di Stato, poiché non si svolgeva alcuna attività economica.¹¹ È significativo che una tariffa simbolica, richiesta in via eccezionale per consentire al pubblico l'accesso alle aree, che copriva solo una frazione dei costi effettivi di gestione e conservazione, non sia stata considerata una remunerazione per i servizi forniti e, pertanto, non abbia influito sulla qualificazione dell'attività come non economica.

Tuttavia, in altri casi riguardanti progetti di conservazione simili, **i beneficiari sono stati considerati imprese, in considerazione delle attività economiche svolte in relazione alla conservazione del territorio, quali la vendita di legname, la pesca e i diritti di caccia.**¹² Come spiegato più dettagliatamente di seguito, in questi casi può applicarsi una logica diversa e l'approccio adottato dalla Commissione nella valutazione della natura delle attività svolte dal beneficiario può avere conseguenze molto rilevanti sulla valutazione della sovvenzione e sulla sua compatibilità con i trattati (cfr. *infra* § I.11).

I.4 Aiuti per il ripristino della natura e regolamenti di esenzione per categoria

Come anticipato in precedenza (§ I.1), le misure di aiuto che soddisfano determinate condizioni stabilite *ex ante* dalla Commissione possono essere attuate immediatamente dagli Stati membri, senza applicazione della clausola di stand-still. Questa semplificazione consente alla Commissione di concentrarsi sulle misure che richiedono un esame più approfondito a causa della loro intensità (cioè del loro valore economico) e del loro impatto complessivo sul mercato interno. Di conseguenza, gli aiuti concessi in base alle

¹⁰ CGUE, 12 settembre 2013, causa T-347/09, *Commissione contro Germania*.

¹¹ *Commissione/Germania*, SA.456445 e SA.46073.

¹² Cfr., ad esempio, *Commissione/Germania*, NN 8/2009. In una causa relativa a permuthe fondiari a fini di conservazione della natura, la Corte ha inoltre stabilito che una persona che abbia acquisito un terreno pubblico nell'ambito di un'operazione di permuta fondiaria può essere qualificata come impresa anche se non utilizza tale terreno per lo svolgimento di un'attività economica; cfr. CGUE, 19 ottobre 2023, causa C-325/22, *TS*.

disposizioni di esenzione per categoria rappresentano attualmente il 36% della spesa totale per gli aiuti e l'87% di tutte le misure di aiuti di Stato attive.¹³

Le esenzioni per categoria sono previste da un regime orizzontale, ovvero il regolamento generale di esenzione per categoria (UE) 2014/651 (“GBER”),¹⁴, nonché da regolamenti settoriali, tra cui il regolamento di esenzione per categoria nel settore agricolo (UE) 2022/2472 (“ABER”)¹⁵ e il regolamento di esenzione per categoria nel settore della pesca (UE) 2022/2473 (“FIBER”).¹⁶ Tutti e tre i regolamenti sopra citati sono stati modificati nel 2023 per allinearli agli obiettivi del Green Deal europeo e contengono disposizioni specifiche sul ripristino della natura.

Nell’ambito del regime di esenzione per categoria pertinente, la misura statale deve soddisfare i requisiti generali nonché le condizioni specifiche della categoria di aiuti applicabile. Tuttavia, lo Stato membro interessato è tenuto a garantire la trasparenza fornendo al pubblico le informazioni essenziali sugli aiuti concessi (spese, beneficiari, ecc.).

Alla luce di quanto sopra, vale la pena esaminare i regimi di esenzione per categoria che svolgono un ruolo nel ripristino della natura, insieme alle linee guida della Commissione applicabili nel caso in cui la soglia di notifica non sia raggiunta e sia quindi necessaria la valutazione di compatibilità da parte della Commissione.

1.5 Ripristino della natura e regolamento generale di esenzione per categoria («GBER»)

La sezione 7 del GBER esenta dall’obbligo di notifica alcune misure di aiuto ai sensi dell’articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE volte alla tutela dell’ambiente,¹⁷ ovvero qualsiasi azione volta a ridurre o prevenire l’inquinamento e i danni agli ecosistemi, comprese le misure «per proteggere e ripristinare la biodiversità».¹⁸ In particolare, il “ripristino” è definito come “il processo volto a favorire il recupero di un ecosistema al fine di conservare la biodiversità e aumentare la resilienza dell’ecosistema, in particolare ai

¹³ Commissione, Quadro di valutazione degli aiuti di Stato 2025, 15 gennaio 2026, pag. 7, all’indirizzo https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en.

¹⁴ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato, GU L 187 del 26.6.2014, pagg. 1–78.

¹⁵ Regolamento (UE) 2022/2472 della Commissione, del 14 dicembre 2022, che dichiara alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, GU L 327 del 21.12.2022, pagg. 1–81.

¹⁶ Regolamento (UE) 2022/2473 della Commissione, del 14 dicembre 2022, che dichiara alcune categorie di aiuti alle imprese attive nella produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotti della pesca e dell’acquacoltura compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, GU L 327, 21.12.2022, pagg. 82–139.

¹⁷ Articoli 36 e seguenti del GBER, cit.

¹⁸ Articolo 2, n. 101, GBER, cit.

cambiamenti climatici”,¹⁹ e appare quindi in linea con la nozione stabilita dal regolamento sul ripristino della natura.²⁰

Come regola generale, il GBER non si applica al settore della produzione agricola primaria, ad eccezione della categoria degli aiuti ambientali.²¹ Anche il settore della pesca e dell’acquacoltura è escluso dall’ambito di applicazione del GBER, salvo alcune eccezioni che, tuttavia, non sono direttamente applicabili al ripristino della natura.²²

All’interno della categoria degli aiuti ambientali, l’articolo 45 del GBER consente la concessione di aiuti agli investimenti a singole imprese²³ finalizzati a:

- a. **riparazione** di danni ambientali,
- b. **il ripristino** degli habitat naturali e degli ecosistemi,
- c. proteggere o **ripristinare** la biodiversità,
- d. attuazione di **soluzioni basate sulla natura** per l’adattamento ai cambiamenti climatici e la loro mitigazione.²⁴

Alcune misure sono espressamente escluse dall’ambito di applicazione della suddetta disposizione, in particolare gli aiuti destinati a riparare i danni causati da calamità naturali, in quanto rientrano in una base giuridica diversa (articolo 107, paragrafo 2, lettera b), TFUE)²⁵ e gli aiuti per il risanamento o il ripristino a seguito della chiusura di centrali elettriche e di attività minerarie o estrattive, che sono soggetti a un regime *ad hoc* diverso.²⁶

In linea con il principio «chi inquina paga» (articolo 191, paragrafo 2, del TFUE) e con le disposizioni della direttiva sulla responsabilità ambientale 2004/35/CE («ELD»),²⁷ gli aiuti per **il risanamento dei danni ambientali** sono consentiti solo qualora non sia possibile identificare il soggetto responsabile o fargli sostenere i costi causati dal danno.²⁸

Inoltre, poiché il semplice rispetto della normativa applicabile non può essere sovvenzionato, gli aiuti per l’attuazione delle misure compensative ai sensi della direttiva

¹⁹ Articolo 2, paragrafo 123d, GBER, cit.

²⁰ Articolo 3, paragrafo 3, NRR, cit.

²¹ Articolo 1, paragrafo 3, lettera b), GBER, cit.

²² Articolo 1, paragrafo 3, lettera a), GBER, cit.

²³ Articolo 1, paragrafo 2, lettere a)-d), GBER, cit. Infatti, a parte le riduzioni fiscali ai sensi dell’articolo 44 del GBER, tutte le misure di aiuto ambientale di cui alla sezione 7 devono essere concesse come aiuti individuali.

²⁴ Articolo 45, paragrafo 2, lettere a)-d), GBER, cit.

²⁵ Articolo 45, paragrafo 3, GBER, cit.

²⁶ Articolo 45, paragrafo 4, del RGEC, cit.

²⁷ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, GU L 143 del 30.4.2004, pag. 56, e successive modifiche.

²⁸ Articolo 45, paragrafo 2, GBER, cit.

Habitat²⁹ possono essere concessi solo se coprono i costi aggiuntivi necessari per ampliare la portata o l'ambizione di tali misure.³⁰

Per quanto riguarda gli aiuti ambientali destinati alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi (lettera d)), una «**soluzione basata sulla natura**» è definita come «un'azione volta a proteggere, conservare, ripristinare, utilizzare in modo sostenibile e gestire [...] gli ecosistemi», che affronta efficacemente le sfide socioeconomiche e ambientali, «garantendo al contempo il benessere umano, i servizi ecosistemici, la resilienza e i benefici per la biodiversità».³¹

Secondo la disposizione generale applicabile agli aiuti ambientali, gli aiuti sono esentati dalla notifica fino alla soglia di EUR 30 milioni per impresa per progetto di investimento.³²

I costi ammissibili per gli aiuti alla bonifica o al ripristino (*punti* (a)-(b)) comprendono i costi sostenuti per tali lavori, al netto dell'aumento di valore del terreno o dell'immobile,³³ che deve essere calcolato da un esperto indipendente.³⁴ In caso di ripristino della biodiversità e di attuazione di soluzioni basate sulla natura (*punti* (c)-(d)), i costi ammissibili sono i costi totali dei lavori in questione.³⁵ L'aiuto può coprire il 100% dei costi ammissibili nei casi (a)-(b) e il 70% nei casi (c)-(d)³⁶ (quest'ultimo valore può aumentare a seconda delle dimensioni dell'impresa beneficiaria).³⁷

Quando tutte le condizioni di cui sopra sono soddisfatte, si applica una presunzione di effetto incentivo.³⁸

Un ruolo complementare è svolto anche dalla categoria di aiuti al beneficiario finale nell'ambito di un prodotto finanziario sostenuto dal Fondo InvestEU. Questa misura consente espressamente ulteriori aiuti per il miglioramento e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, nonché per la protezione di quelli già in buone condizioni.³⁹

Infine, vale la pena ricordare l'esenzione applicabile agli aiuti per studi e servizi di consulenza in materia di protezione ambientale, che possono coprire parzialmente i relativi

²⁹ Articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche, GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7.

³⁰ Articolo 45, paragrafo 5, GBER, cit.

³¹ Articolo 2, paragrafo 123 quater, RGEC, cit.

³² Articolo 4, paragrafo 1, lettera s), GBER, cit.

³³ Articolo 45, paragrafo 6, GBER, cit.

³⁴ Articolo 45, paragrafo 7, GBER, cit.

³⁵ Articolo 45, paragrafo 8, del RGEC, cit.

³⁶ Articolo 45, paragrafo 9, GBER, cit.

³⁷ Articolo 45, paragrafo 10, GBER, cit.

³⁸ Articolo 6, paragrafo 5, lettere m) e n), GBER, cit. Tale presunzione si applica anche «qualora i costi di bonifica o di ripristino superino l'incremento di valore del terreno» (ibidem, lettera m).

³⁹ Articolo 56e, paragrafo 8, lettera a), punto v), del GBER, cit.

costi, indipendentemente dal fatto che i risultati della consulenza siano seguiti da un investimento ammissibile agli aiuti ai sensi del GBER.⁴⁰

I.6 Ripristino della natura e gli orientamenti sugli aiuti a finalità ambientale («CEEAG»)

Al di fuori dell'ambito di applicazione del GBER, le misure orizzontali di aiuto ambientale a sostegno del ripristino della natura sono soggette all'obbligo di notifica e quindi alla valutazione di compatibilità della Commissione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE. Tale base giuridica è interpretata dalla Commissione nelle suddette CEEAG, che sono state riviste nel 2022 per tenere conto degli obiettivi politici del Green Deal europeo, garantendo al contempo condizioni di parità nel mercato interno.

Data la loro natura orizzontale, gli orientamenti ambientali si applicano anche ai settori soggetti a un regime specifico di aiuti di Stato, salvo diversa indicazione.⁴¹ Infatti, le norme in materia di aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale o nel settore della pesca e dell'acquacoltura esulano dall'ambito di applicazione degli orientamenti ambientali e saranno quindi trattate separatamente (cfr. *infra*, §§ **I.7-I.10**).⁴²

Per quanto riguarda il ripristino della natura, gli orientamenti ambientali sottolineano l'importanza del sostegno finanziario pubblico per il raggiungimento degli obiettivi della strategia per la biodiversità per il 2030.⁴³ Mentre gli orientamenti ambientali adottano una nozione ampia di protezione ambientale « » simile a quella introdotta nel GBER,⁴⁴ la biodiversità è definita con riferimento al regolamento UE sulla tassonomia.⁴⁵

In particolare, la sezione 4.6 degli Orientamenti ambientali stabilisce i criteri in base ai quali la Commissione può autorizzare aiuti per **il risanamento** di danni ambientali, compresi i danni alla qualità del suolo, delle acque superficiali o sotterranee o all'ambiente marino; **il ripristino** di habitat naturali ed ecosistemi da uno stato di degrado; la protezione o **il ripristino** della biodiversità o degli ecosistemi;⁴⁶ l'attuazione di **soluzioni basate sulla natura** per l'adattamento ai cambiamenti climatici e la loro mitigazione.⁴⁷

⁴⁰ Articolo 49, GBER, cit., in particolare il paragrafo 2-bis.

⁴¹ CEEAG, cit. paragrafo 12.

⁴² CEEAG, cit. paragrafo 13, lettera a).

⁴³ CEEAG, cit. paragrafi 276-278. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Strategia dell'UE per la biodiversità per il 2030: riportare la natura nelle nostre vite», COM(2020) 380 final.

⁴⁴ CEEAG, cit. par. 19, (39).

⁴⁵ Articolo 2, punto (15), Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, che istituisce un quadro per facilitare gli investimenti sostenibili e che modifica il regolamento (UE) 2019/2088, GU L 198 del 22.6.2020, pag. 13.

⁴⁶ Per quanto riguarda la distinzione terminologica tra ripristino, bonifica e riabilitazione, cfr. la Parte I, Capitolo I della presente relazione.

⁴⁷ CEEAG, cit., par. 281.

Analogamente al GBER, gli aiuti per il ripristino a seguito della chiusura di centrali elettriche o di attività minerarie e gli aiuti destinati a porre rimedio ai danni causati da calamità naturali sono espressamente esclusi dall'ambito di applicazione delle misure di cui sopra.⁴⁸

Il ruolo delle soluzioni basate sulla natura nella lotta ai cambiamenti climatici è evidenziato nella strategia della Commissione per l'adattamento ai cambiamenti climatici.⁴⁹ Se la misura non solo ripara un danno ambientale, ma **contribuisce anche alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra**, essa può sovrapporsi alla categoria di aiuti volta al raggiungimento di questo specifico obiettivo climatico (sezione 4.1 del GBER) e pertanto è necessario un ulteriore coordinamento.⁵⁰ In questo caso, la valutazione della Commissione viene effettuata individuando l'obiettivo predominante dell'aiuto e allo Stato membro può essere richiesto di fornire un confronto dei risultati attesi, se del caso sulla base di quantificazioni credibili e dettagliate.⁵¹

Gli orientamenti della Commissione sull'effetto di incentivazione e sulla proporzionalità degli aiuti riflettono sostanzialmente le considerazioni previste dal GBER.⁵² Per contro, l'intensità dell'aiuto può raggiungere il 100% dei costi ammissibili, indipendentemente dalla sottocategoria di aiuti in questione (bonifica, riabilitazione, ripristino, attuazione di soluzioni basate sulla natura).⁵³

Infine, vale la pena notare che i regimi di aiuti approvati ai sensi degli Orientamenti ambientali che superano un determinato budget (150 milioni di euro in un dato anno o 750 milioni di euro nell'arco della durata totale del regime)⁵⁴ sono soggetti a una valutazione *ex post*, al fine di accertare «la necessità e l'efficacia della misura di aiuto alla luce dei suoi obiettivi generali e specifici». ⁵⁵ Sebbene solitamente tale valutazione si concentri più sull'analisi economica che su considerazioni ambientali,⁵⁶ essa può tuttavia svolgere un ruolo in combinazione con gli strumenti di monitoraggio dell'attuazione dei Piani nazionali di ripristino della natura.

I.7 Ripristino della natura e sovvenzioni agricole nel contesto della politica agricola comune

⁴⁸ CEEAG, cit., par. 280. Cfr. CEEAG, cit., par. 420 ss.

⁴⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Costruire un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – la nuova strategia dell'UE sull'adattamento ai cambiamenti climatici», COM(2021) 82 def.

⁵⁰ CEEAG, cit. par. 77 ss.

⁵¹ CEEAG, cit. par. 282 e nota 124.

⁵² Cfr., rispettivamente, CEEAG, cit., par. 283 ss. e 288 ss.

⁵³ CEEAG, cit., par. 291.

⁵⁴ CEEAG, cit., par. 456.

⁵⁵ CEEAG, cit. par. 458.

⁵⁶ Cfr. Commissione, SA.104903, Francia - Aiuti ad ArcelorMittal France, C (2023) 5013def., parr. 87 ss.

Per raggiungere gli obiettivi di ripristino della biodiversità, i settori agricolo e forestale devono affrontare una trasformazione significativa, senza compromettere altri obiettivi fondamentali dell'UE, quali la sicurezza alimentare e la coesione sociale. Per questo motivo, gli aiuti a sostegno del ripristino della natura in questo settore devono essere inquadrati nel contesto della Politica Agricola Comune (PAC), che include espressamente la protezione della biodiversità tra i suoi obiettivi specifici.⁵⁷

Le norme in materia di concorrenza, comprese quelle relative agli aiuti di Stato, si applicano alla produzione agricola solo nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio (articolo 42 TFUE), tenendo conto degli obiettivi della PAC (articolo 39 TFUE). Come regola generale, la disciplina sugli aiuti di Stato si applica al settore,⁵⁸ ma esistono varie deroghe previste dalla pertinente legislazione secondaria dell'UE.⁵⁹ Al contrario, il settore forestale non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 42 del TFUE e può, in linea di principio, beneficiare anche di altre norme orizzontali in materia di aiuti di Stato.⁶⁰

Attraverso l'attuazione della PAC, l'UE fornisce sostegno finanziario ai settori agricolo e forestale e alle zone rurali.⁶¹ In particolare, la PAC comprende sovvenzioni dirette agli agricoltori, norme di organizzazione del mercato e misure di sviluppo rurale (queste ultime cofinanziate con gli Stati membri). L'attuazione della PAC è sostenuta dal bilancio dell'UE attraverso due fondi, vale a dire: i) il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e ii) il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Sebbene il finanziamento sia fornito a livello dell'UE, gli Stati membri sono responsabili della gestione dei pagamenti. Inoltre, in linea con i loro piani strategici della PAC, gli Stati membri assegnano parte dei fondi entro i limiti dell'UE e cofinanziano i programmi tramite i loro bilanci nazionali.⁶²

Alla luce di quanto sopra, la Commissione si impegna a garantire che le norme in materia di aiuti di Stato siano applicate in modo coerente con la politica agricola comune dell'UE.⁶³

1.8 Ripristino della natura e regolamento di esenzione per categoria nel settore agricolo e forestale («ABER»)

⁵⁷ Articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che stabilisce norme sul sostegno ai piani strategici da elaborare dagli Stati membri nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.

⁵⁸ Cfr. l'articolo 145, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/2115 e l'articolo 211, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1308/2013.

⁵⁹ Cfr. *tra l'altro* l'articolo 23 del regolamento (UE) n. 228/2013, l'articolo 17 del regolamento (UE) n. 229/2013, l'articolo 145, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/2115, all'articolo 211, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1308/2013 e all'articolo 27 del regolamento (UE) n. 1144/2014.

⁶⁰ Cfr. Linee guida agricole, cit., paragrafo 496.

⁶¹ Per quanto riguarda gli obblighi di ripristino degli ecosistemi agricoli e le sinergie con la PAC, cfr. Parte I del presente Report.

⁶² Regolamento (UE) 2021/2115, cit.

⁶³ Cfr. Linee guida agricole, cit., par. 6.

L'ABER è stato rivisto nel 2022 e prevede diverse esenzioni rilevanti per il sostegno al ripristino della natura, nelle categorie di i) aiuti a favore delle piccole e medie imprese ("PMI") attive nel settore (Sez. 1),⁶⁴ ii) aiuti per la tutela dell'ambiente in agricoltura (Sez. 2)⁶⁵ e iii) aiuti a favore della silvicoltura (Sez. 6),⁶⁶ nonché iv) aiuti agli investimenti a favore della conservazione del patrimonio culturale e naturale (Sez. 3), nella misura in cui comportino la conservazione dei paesaggi naturali.⁶⁷

Per quanto riguarda le disposizioni generali, l'articolo 4 dell'ABER stabilisce le soglie di notifica per ciascuna misura di aiuto, da calcolare in base all'equivalente sovvenzione lordo, ovvero l'importo dell'aiuto concesso al beneficiario sotto forma di sovvenzione, al lordo di qualsiasi imposta o altro onere.⁶⁸ Tali norme devono essere lette anche in combinato disposto con quelle sul cumulo, poiché queste ultime chiariscono se l'aiuto specifico concesso ai sensi dell'ABER possa essere combinato con altre misure di aiuto.⁶⁹ In base al principio di trasparenza degli aiuti, alcune informazioni minime devono essere pubblicate in banche dati online.⁷⁰

La presentazione da parte del richiedente delle informazioni minime all'autorità che concede l'aiuto consente anche il riconoscimento dell'effetto di incentivazione della misura,⁷¹ mentre si applicano condizioni aggiuntive in caso di aiuti *ad hoc* concessi a grandi imprese.⁷² Inoltre, si presume che determinate misure di aiuto abbiano un effetto di incentivazione, a condizione che siano soddisfatti i requisiti specifici della sottocategoria di aiuti pertinente.⁷³

Per quanto riguarda il calcolo dei costi ammissibili, possono essere applicate alcune semplificazioni se l'operazione in questione è finanziata almeno in parte tramite il FEASR.⁷⁴ L'intensità di aiuto di alcune misure rientranti nelle categorie «ambiente» e «silvicoltura» può essere fissata sulla base di ipotesi standard relative ai costi aggiuntivi e al mancato guadagno.⁷⁵

⁶⁴ Articoli 14 e seguenti ABER, cit.

⁶⁵ Articoli 33 e seguenti ABER, cit.

⁶⁶ Articoli 41 e seguenti ABER, cit.

⁶⁷ Articolo 36 ABER, cit. In questo caso è richiesto il riconoscimento da parte delle autorità pubbliche competenti dello Stato membro interessato: *ibidem*, articolo 36, paragrafo 2.

⁶⁸ Articolo 2, paragrafo 30, ABER, cit.

⁶⁹ Art. 8, nn. 1-2, ABER, cit.

⁷⁰ Articolo 9 ABER, cit.

⁷¹ Articolo 6, paragrafo 2, ABER, cit.

⁷² Articolo 6, paragrafo 3, ABER, cit. Vale la pena notare che tali requisiti non si applicano ai comuni che sono autorità locali autonome che svolgono attività economiche, a condizione che il loro bilancio annuale sia inferiore a 10 milioni di EUR e che abbiano meno di 5 000 abitanti.

⁷³ È il caso degli aiuti per compensare gli svantaggi economici derivanti dall'istituzione di zone Natura 2000, degli aiuti agli investimenti a favore della conservazione del patrimonio naturale, degli aiuti per il ripristino delle foreste danneggiate dagli incendi e degli aiuti per la conservazione delle risorse genetiche nel settore forestale, cfr. articolo 6, paragrafo 5, lettere h), i), l) e n), ABER, cit.

⁷⁴ Articolo 7, paragrafo 1, ABER, cit.

⁷⁵ Articolo 7, paragrafo 2, ABER, cit.

Detto questo, vale la pena sottolineare la dimensione del ripristino della natura delle misure di aiuto specifiche esentate ai sensi dell'ABER.

Innanzitutto, nel caso di **aiuti agli investimenti nelle aziende agricole legate alla produzione agricola primaria**, il ripristino della natura è espressamente incluso nell'elenco degli obiettivi che tali investimenti devono perseguire.⁷⁶

Gli aiuti per la tutela dell'ambiente nell'agricoltura ai sensi della Sez. 2 dell'ABER sono subordinati all'adozione da parte degli agricoltori di impegni che vanno oltre gli standard stabiliti dalla PAC, quali le buone condizioni agronomiche e ambientali ("GAEC"). L'aiuto ha una durata minima di 5-7 anni ed è concesso annualmente e per ettaro, coprendo solitamente i costi aggiuntivi e il mancato guadagno. I progetti di ripristino della natura possono essere sostenuti, ad esempio, da:

- **Aiuti per impegni agro-ambientali e climatici**, concessi alle imprese che accettano, su base volontaria, di passare a pratiche agricole che apportano un contributo positivo all'ambiente e al clima.⁷⁷ In questo caso gli impegni devono anche andare oltre i requisiti obbligatori pertinenti stabiliti dalla legislazione nazionale e dell'Unione per l'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari.⁷⁸ Possono essere ammessi regimi di carbon farming basati sui risultati, in linea con la Comunicazione sui cicli sostenibili del carbonio.⁷⁹
- **Aiuti all'agricoltura biologica**, in base ai quali il beneficiario si impegna, su base volontaria, a convertirsi o a mantenere pratiche e metodi di agricoltura biologica come definiti nel regolamento (UE) 2018/848.⁸⁰
- Sono ammessi **gli aiuti destinati a compensare gli svantaggi subiti dagli agricoltori in relazione alle zone Natura 2000**,⁸¹ a condizione che lo svantaggio derivi dal rispetto di requisiti che vanno oltre quelli imposti dalla PAC.⁸²

La protezione della biodiversità è anche l'obiettivo degli **aiuti per la conservazione delle risorse genetiche**, in cui i beneficiari devono impegnarsi ad allevare animali da allevamento di razze locali in via di estinzione o a preservare risorse genetiche vegetali naturalmente adattate alle condizioni locali e minacciate dall'erosione genetica.⁸³ Una

⁷⁶ Articolo 14, paragrafo 3, lettera g), ABER, cit.: «arrestare e invertire la perdita di biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi».

⁷⁷ Articolo 34, paragrafi 1 e 2, ABER, cit.

⁷⁸ Articolo 34, paragrafi 3-5, ABER, cit.

⁷⁹ Articolo 34, paragrafo 10, ABER, cit. Cfr. la comunicazione della Commissione del 15 dicembre 2021 sui cicli sostenibili del carbonio (COM(2021) 800 def.).

⁸⁰ Articolo 35, paragrafo 2, ABER, cit. Cfr. il regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio.

⁸¹ Articolo 33 ABER, cit. La misura può riguardare anche altre aree protette delimitate che contribuiscono alla coerenza ecologica della rete Natura 2000 ai sensi dell'articolo 10 della direttiva Habitat (ad esempio, la manutenzione di fiumi e piccoli boschi essenziali per la migrazione).

⁸² Art. 33, par. 3, ABER, cit.

⁸³ Articolo 30, paragrafo 3, ABER. Cfr., rispettivamente, gli articoli 12 e seguenti e l'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) 2021/2115.

disposizione simile si applica alla conservazione delle risorse genetiche nel settore forestale.⁸⁴

Per quanto riguarda la categoria di **aiuti a favore del settore forestale** (Sez. 6 ABER), diverse misure sono applicabili alle iniziative di ripristino della natura, quali:

➤ **Aiuti per l'imboschimento e la creazione di boschi**, a copertura dei costi di impianto e di un premio annuale per ettaro.⁸⁵ Questa misura si concentra sulle operazioni di investimento, ma si applicano alcune limitazioni ai costi relativi all'acquisto di terreni.⁸⁶ Sono stabiliti requisiti ambientali minimi al fine di garantire che gli alberi siano piantati in linea con i principi di gestione forestale sostenibile,⁸⁷ nonché con le esigenze di adattamento ai cambiamenti climatici.⁸⁸ L'ABER prevede anche aiuti per i sistemi agroforestali, ovvero sistemi di utilizzo del suolo in cui gli alberi vengono coltivati in combinazione con l'agricoltura sullo stesso terreno.⁸⁹ In questo caso, la misura copre i costi di impianto, rigenerazione o rinnovo e un premio annuale per ettaro;⁹⁰

➤ **Aiuti agli investimenti volti a migliorare la resilienza e il valore ambientale degli ecosistemi forestali**,⁹¹ finalizzati a stabilire impegni, *tra l'altro*, per la fornitura di servizi ecosistemici o il miglioramento del valore ricreativo delle foreste, o il miglioramento del potenziale di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici degli ecosistemi, «senza escludere benefici economici a lungo termine».⁹² Come regola generale, non è possibile utilizzare specie vegetali non autoctone, ma si applica una deroga qualora il sostegno sia fornito nel quadro del piano strategico della PAC;⁹³

➤ Per quanto riguarda **gli aiuti per i servizi forestali, ambientali e climatici e la conservazione delle foreste**,⁹⁴ essi sono subordinati a impegni di gestione volontari volti al raggiungimento di almeno uno degli obiettivi specifici della PAC⁹⁵, al di là dei requisiti obbligatori pertinenti stabiliti dalla legislazione forestale dell'UE e nazionale.⁹⁶

Gli aiuti per la prevenzione e il ripristino dei danni alle foreste possono includere esplicitamente i costi derivanti dal ripristino del potenziale forestale danneggiato da

⁸⁴ Articolo 51 ABER, cit. In entrambi i casi, gli aiuti possono coprire i costi derivanti da azioni mirate, azioni concertate e azioni di accompagnamento.

⁸⁵ Articolo 41, paragrafo 2, ABER, cit.

⁸⁶ Articolo 41, paragrafo 3, lettera a), ABER, cit.

⁸⁷ Art. 41, nn. 7 e 12, del regolamento ABER, cit.

⁸⁸ Articolo 41, paragrafo 12, ABER, cit.

⁸⁹ Art. 2, n. 9, e art. 42 del regolamento ABER, cit.

⁹⁰ Articolo 42, paragrafo 2, ABER, cit.

⁹¹ Articolo 44 ABER, cit.

⁹² Articolo 44, paragrafo 2, ABER, cit.

⁹³ Articolo 44, paragrafo 2, ABER, cit.

⁹⁴ Articolo 46 ABER, cit.

⁹⁵ Articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/2115, che fa riferimento, come anticipato sopra, anche alla protezione della biodiversità.

⁹⁶ Articolo 46, paragrafo 2, ABER, cit.

incendi, catastrofi naturali, parassiti delle piante e eventi avversi legati ai cambiamenti climatici.⁹⁷ In particolare, tali aiuti sono esentati non solo ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, come avviene di solito per l'ABER, ma anche ai sensi della deroga per il risarcimento dei danni di cui all'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE;⁹⁸ se l'aiuto è concesso in base alla prima base giuridica (articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE), ai beneficiari può essere richiesto di dimostrare che tale ripristino includerà misure di adattamento ai cambiamenti climatici.⁹⁹

Infine, l'ABER prevede **aiuti destinati a compensare gli svantaggi specifici legati al territorio derivanti da determinati obblighi**, in particolare quelli connessi all'attuazione delle direttive Habitat e Uccelli a carico dei proprietari forestali, dei gestori forestali e delle loro associazioni.¹⁰⁰ Rispetto agli aiuti destinati a compensare gli svantaggi subiti dagli agricoltori, le norme di ammissibilità nel settore forestale non richiedono al beneficiario di andare oltre gli standard di legge.¹⁰¹

La prassi degli Stati membri in materia di aiuti concessi nell'ambito dell'ABER è ben consolidata, poiché, secondo gli ultimi dati ufficiali, nel 2024 sono stati esentati ai sensi di questo strumento aiuti per un totale di 5,22 miliardi di euro.¹⁰² L'ABER rappresenta quindi un importante punto di riferimento per una rapida attuazione dei Piani Nazionali di Ripristino della Natura, in quanto riduce gli oneri amministrativi a carico degli Stati membri.

1.9 Il ripristino della natura e gli orientamenti agricoli e forestali (“AFG”): le misure applicabili al settore agricolo...

Ai sensi dell'interpretazione dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE prevista dagli orientamenti per il settore agricolo e forestale (“AFG”), un'ampia gamma di misure – sia regimi di aiuti che aiuti individuali – rilevanti per il ripristino della natura può essere considerata compatibile con il mercato interno dalla Commissione.¹⁰³ Come il CEEAG, l'AFG può essere suddiviso in due parti: la prima definisce un regime applicabile a ogni misura che rientra nel suo ambito di applicazione, mentre la seconda fornisce orientamenti sulla specifica categoria di aiuti. In quest'ultimo caso, è possibile operare un'ulteriore distinzione tra le misure relative al settore agricolo e quelle relative al settore forestale.

Innanzitutto, l'ambito di applicazione degli orientamenti AFG è identificato chiarendo che gli strumenti orizzontali in materia di aiuti di Stato sulla compatibilità degli aiuti, quali il

⁹⁷ Art. 43, n. 2, lett. d) ABER, cit.

⁹⁸ Articolo 43, paragrafo 1, ABER, cit.

⁹⁹ Articolo 43, paragrafo 5, lettera c), ABER, cit.

¹⁰⁰ Articolo 45, paragrafo 1, ABER, cit.

¹⁰¹ Articolo 45, paragrafo 2, ABER, cit.

¹⁰² Commissione, Quadro di valutazione degli aiuti di Stato 2025, cit., pag. 29.

¹⁰³ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., punto 17. Anche se concessi nell'ambito di un regime, gli aiuti individuali che superano una determinata soglia sono soggetti a notifica (ibidem, punto 35).

CEEAG e gli orientamenti sui SIEG, si applicano al settore in esame a meno che l'AFG non preveda norme specifiche.¹⁰⁴

In secondo luogo, la Commissione si impegna a tenere conto, nella misura più ampia possibile, delle condizioni stabilite dalla legislazione della PAC nell'effettuare la propria valutazione di compatibilità.¹⁰⁵ In particolare, il test di bilanciamento dovrebbe considerare anche l'impatto dell'aiuto sul raggiungimento degli obiettivi generali e specifici della PAC, compreso il sostegno alla biodiversità.¹⁰⁶ Si presume che la misura abbia effetti positivi qualora l'aiuto sia cofinanziato dall'UE nell'ambito della PAC¹⁰⁷ o sia in linea con gli obiettivi settoriali stabiliti nella strategia per la biodiversità e nella strategia forestale.¹⁰⁸

Tale approccio riflette il principio dell'integrazione della tutela ambientale nelle altre politiche dell'UE¹⁰⁹ nonché la necessità di garantire la coerenza complessiva del regime di sovvenzioni applicabile al settore.

Analogamente alla soluzione adottata nel CEEAG, anche in questo caso deve essere effettuata una valutazione *ex post* se l'aiuto supera una certa intensità.¹¹⁰

Per quanto riguarda le categorie specifiche di aiuti, la loro struttura riflette in parte quella già illustrata con l'ABER.

In primo luogo, la Commissione subordina **gli aiuti alle aziende agricole**¹¹¹ al perseguimento di determinati obiettivi elencati, tra cui il miglioramento degli standard ambientali, nonché «l'arresto e l'inversione della perdita di biodiversità, il potenziamento dei servizi ecosistemici e la conservazione degli habitat e dei paesaggi».¹¹² È possibile una

¹⁰⁴ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., paragrafo 30. È il caso delle misure di aiuto ambientale, per le quali la Commissione fornisce chiarimenti specifici. Vale inoltre la pena notare che anche gli aiuti alle imprese attive nel settore forestale o nelle zone rurali possono essere considerati compatibili alle condizioni e nel rispetto delle norme generali in materia di aiuti di Stato, compreso il CEEAG (ibidem, 32).

¹⁰⁵ Regolamento (UE) 2021/2115 e relativi atti delegati e di esecuzione.

¹⁰⁶ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., par. 136.

¹⁰⁷ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., par. 138. Cfr., ad esempio, SA.111967 (2024/N) – Italia Piemonte: Pagamento per impegni forestali, ambientali e climatici (SRA 27), C(2024) 1218 def., 28.2.2024, par. 40; Id., Italia (Abruzzo) SA.109467 (2023/N) – PSP 2023 - 2027 - Pagamento per impegni forestali, ambientali e climatici (SRA 27), C(2024) 1159 def., 19.2.2024, par. 51.

¹⁰⁸ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., par. 140.

¹⁰⁹ Articolo 11 TFUE.

¹¹⁰ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., parr. 638 ss.

¹¹¹ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., paragrafi 144 e seguenti. Queste aziende devono essere legate alla produzione agricola primaria.

¹¹² Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., paragrafo 152, lettere b) e g). Per quanto riguarda un aiuto che copre, tra le altre componenti, i costi delle recinzioni che contribuiscono ad arrestare e invertire la perdita di biodiversità, cfr. Commissione, SA.111449 (2024/N) – Germania Baden-Württemberg: Investimenti nella conservazione della natura e del paesaggio, C(2024) 1687 def., 13.3.2024.

combinazione con gli aiuti agli investimenti per la conservazione del patrimonio naturale situato nelle aziende agricole, come confermato dalla prassi della Commissione.¹¹³

Altre categorie di aiuti sono concepite per incoraggiare gli sforzi volontari degli agricoltori verso l'attuazione di standard ambientali più elevati. È il caso degli **aiuti per gli impegni agro-ambientali e climatici**,¹¹⁴ che includono la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse genetiche, nonché l'attuazione di regimi collettivi e di regimi di pagamenti basati sui risultati, come i regimi di carbon farming.¹¹⁵ Analogamente, nel caso degli **aiuti all'agricoltura biologica**, i beneficiari si impegnano a convertire le loro attività a pratiche agricole che vanno oltre i requisiti di legge previsti dalla PAC e da altri requisiti obbligatori pertinenti dell'UE o nazionali (ad esempio, relativi all'uso dei fertilizzanti).¹¹⁶

Al contrario, altre misure di aiuto previste dall'AFG affrontano i vincoli economici derivanti dal regime speciale di protezione della natura applicabile all'area in cui vengono svolte le attività agricole. Tale approccio mira a **compensare determinati requisiti obbligatori** stabiliti dalle direttive Habitat e Uccelli,¹¹⁷ dalla direttiva quadro sulle acque,¹¹⁸ nonché nel caso di aree designate ai sensi del regolamento FEASR.¹¹⁹

È degno di nota il fatto che l'obiettivo del ripristino della natura sostenga l'autorizzazione di **aiuti volti alla chiusura della capacità di produzione agricola**.¹²⁰ Secondo gli orientamenti della Commissione, gli Stati membri possono concedere tali aiuti solo agli agricoltori la cui capacità sia rimasta costante negli ultimi cinque anni¹²¹ e il beneficiario deve assumere un impegno giuridicamente vincolante che la chiusura sia irreversibile e che

¹¹³ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., par. 164 ss. Commissione, SA.108036 (2023/N) – Germania, Sassonia: Patrimonio naturale – sostegno al ripristino di muri di sostegno agricoli, 9.8.2023 C(2023) 5447 def., in particolare par. 58 ss.

¹¹⁴ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., paragrafi 197 e seguenti. Per quanto riguarda la prassi decisionale, cfr. Commissione, Germania, SA.113444 (2024/N) Assia – Misure specifiche di conservazione della natura sui pascoli; Id., SA.109332 (2023/N) – Germania Brandeburgo: Conservazione della natura contrattuale in terreni aperti, C(2023) 3859 def., 6.6.2024.

¹¹⁵ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., punti 211-212.

¹¹⁶ *Ivi*, paragrafi 257-258.

¹¹⁷ Cfr. Parte I, Capitolo III della presente relazione.

¹¹⁸ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., par. 240. Cfr. la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, discussa in dettaglio nella Parte I, Capitolo IV della presente relazione.

¹¹⁹ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., paragrafi 251, con riferimento all'articolo 32 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

¹²⁰ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., paragrafo 424. Infatti, la tutela della biodiversità, e in particolare la riduzione delle densità di bestiame complessive, è espressamente menzionata tra le ragioni a sostegno di tali aiuti.

¹²¹ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., punto 426.

la produzione non venga trasferita altrove.¹²² Tale obbligo deve essere trasferibile a qualsiasi futuro acquirente del terreno.¹²³

L'AFG impone agli Stati membri di applicare restrizioni significative all'uso del suolo una volta cessata la produzione agricola: entro due anni, i terreni agricoli non coltivati devono essere rimboschiti o trasformati in aree naturali, in modo da evitare effetti negativi sull'ambiente.¹²⁴ I terreni agricoli riconvertiti in zone umide o torbiere devono essere rimboschiti in modo da non ostacolare il contributo positivo di tali ecosistemi alle strategie in materia di cambiamenti climatici.¹²⁵ In alternativa, dopo 20 anni dalla chiusura effettiva, i terreni possono essere riutilizzati, a condizione che fino a quel momento siano stati mantenuti in buone condizioni agronomiche e ambientali.¹²⁶ Nel complesso, l'approccio alla gestione del territorio previsto dall'AFG sembra in linea con la logica alla base del regolamento sul ripristino della natura.

Per quanto riguarda l'intensità dell'aiuto, quando la produzione agricola cessa per motivi ambientali o climatici,¹²⁷ l'aiuto può non solo compensare la perdita di valore dei beni (da misurare al valore di mercato corrente),¹²⁸ ma anche includere un pagamento incentivante fino al 20% del valore dei beni in questione.¹²⁹ Un simile approccio incentivante sembra necessario per bilanciare l'impatto degli impegni sui diritti dei proprietari terrieri e degli agricoltori e può essere ulteriormente approfondito nell'attuazione dei Piani nazionali di ripristino. Come verrà illustrato di seguito, una misura analoga si applica al settore della pesca (*infra*, § I.11).

Pratica recente della Commissione – Regime danese a favore dei proprietari terrieri che cessano volontariamente la produzione agricola (SA. 119017)

Il regime di aiuti danese approvato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE nel febbraio 2026¹³⁰ sostiene i proprietari terrieri che cessano volontariamente la produzione agricola sui propri terreni per motivi sia di protezione del clima che di biodiversità. Secondo le informazioni attualmente disponibili, i proprietari terrieri che aderiscono al regime si impegnano a non coltivare i propri terreni né a utilizzare pesticidi o fertilizzanti, al fine di ripristinare l'idrologia naturale del suolo e consentire la creazione di zone umide. I proprietari terrieri possono anche decidere di cessare la produzione dei terreni forestali quando questi ultimi sono

¹²² *Ibid.*, par. 425.

¹²³ *Ibidem.*

¹²⁴ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., par. 429.

¹²⁵ *Ibidem.*

¹²⁶ *Ibidem.* In questo caso si applicano le norme GAEC stabilite dalla PAC.

¹²⁷ *Ibidem.*

¹²⁸ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., paragrafo 431.

¹²⁹ *Ibidem.*

¹³⁰ Poiché al momento della stesura del presente documento (febbraio 2026) la decisione non è ancora stata pubblicata, cfr. Commissione, La Commissione approva un regime di aiuti di Stato danese da 1,04 miliardi di euro a sostegno dei progetti climatici dei proprietari terrieri, IP/26/384, 13 febbraio 2026.

collegati via acqua ai terreni agricoli.¹³¹ L'aiuto, il cui importo complessivo è pari a 1,04 miliardi di euro, compenserebbe la perdita permanente di reddito derivante dagli impegni e dalle restrizioni imposte e sarebbe concesso sotto forma di sovvenzioni dirette o di benefici in natura, quali consulenze tecniche o la fornitura di beni e servizi.¹³² Allo stesso modo, altre decisioni che approvano aiuti alla cessazione della produzione agricola e alla ricreazione di zone umide evidenziano una stretta vicinanza tra gli obiettivi climatici e quelli di biodiversità.¹³³

Infine, l'AFG prevede anche misure che possono rafforzare lo sviluppo di capacità a favore del ripristino della natura, come **gli aiuti a sostegno della partecipazione dei produttori agricoli a regimi di qualità**,¹³⁴ che possono comportare metodi agricoli o di produzione specifici.¹³⁵ Lo sviluppo di pratiche volte alla conservazione dei paesaggi agricoli può anche rientrare nella deroga applicabile agli **aiuti alla cooperazione nel settore agricolo**.¹³⁶

TABELLA 1 - PRASSI RECENTE DELL'AFG NEL SETTORE AGRICOLO

Pratica recente dell'AFG nel settore agricolo			
N. del caso (Data della decisione)	Stato membro	Obiettivi principali	Strumento di aiuto - Tipo
<u>SA.116417</u> (15.05.2025)	Paesi Bassi	Chiusura di capacità produttiva; investimenti un tantum di natura non produttiva in aree naturali e agricole	Sovvenzione diretta – Regime di aiuto
<u>SA.111058</u> (22.07.2024)	Paesi Bassi	Trasferimento di fabbricati agricoli; riduzione delle emissioni di azoto	Sovvenzione diretta – Regime di aiuto
<u>SA.113444</u> (15.07.2024)	Germania	Promozione della biodiversità nei prati; impegni agroambientali	Sovvenzione diretta – Regime di aiuto
<u>SA.109332</u>	Germania	Conservazione contrattuale della natura in terreni aperti	Sovvenzione diretta – Regime di aiuto

¹³¹ Commissione, IP/26/384, cit.

¹³² Ibidem.

¹³³ Cfr. Commissione, Paesi Bassi – Modifica al regime di sovvenzioni modello «Quality Impulse Nature and Landscape» SA.116417 (2024/N), C(2025) 3090 def., 15.5.2025; Id. Paesi Bassi – Regime di ricollocazione per la deposizione di azoto nei periodi di picco, 111058 (2024/N), C(2024) 5059 def., 22.7.2024; Id., SA.102103 (2022/N) – Lituania RRF - Attuazione dell'investimento "Aumento della capacità di assorbimento dei gas serra" attraverso il ripristino delle zone umide sui terreni agricoli, C(2023) 2230 def., 30.3.2023.

¹³⁴ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., par. 255 ss.

¹³⁵ *Ivi*, par. 274(b)(i)(2).

¹³⁶ *Ivi*, par. 311(g).

(06.06.2024)			
<u>SA.109412</u> (28.11.2023)	Danimarca	Destinazione di terreni alla creazione di parchi nazionali; chiusura di capacità	Sovvenzione diretta, Servizi sovvenzionati – Regime di aiuto
<u>SA.108958</u> (14.11.2023)	Lituania	Aumento della capacità di assorbimento dei gas serra attraverso il ripristino delle zone umide sui terreni agricoli	Sovvenzione diretta – Regime di aiuto

1.10 (Segue):...e al settore forestale

Secondo la Commissione, il regime previsto dall'AFG si applica agli aiuti concessi nell'ambito di un piano strategico della PAC o di finanziamenti nazionali aggiuntivi per lo sviluppo rurale, nonché alle misure finanziate esclusivamente con risorse nazionali,¹³⁷ Pertanto, le industrie forestali o le operazioni di estrazione del legname sono esplicitamente escluse dal campo di applicazione dell'AFG.¹³⁸

Concentrandosi sulle specifiche categorie di aiuti che possono sostenere iniziative di ripristino della natura, come richiesto dall'articolo 12 del regolamento sul ripristino della natura,¹³⁹ occorre fare riferimento, in primo luogo, agli investimenti nello sviluppo delle aree forestali, per i quali la Commissione stabilisce condizioni di compatibilità molto dettagliate.

Nel caso di **aiuti per l'imboschimento e la creazione di boschi**,¹⁴⁰ si applicano alcuni requisiti ambientali minimi alla scelta delle specie, tenendo conto anche dei casi in cui il degrado del suolo impedisce la piantumazione di boschi perenni.¹⁴¹ In questo senso, le piantagioni a rotazione breve sono escluse dall'ambito di applicazione della misura.¹⁴² L'aiuto può coprire il costo dell'impianto forestale, nonché un premio annuale per ettaro a compensazione del mancato reddito agricolo e dei costi di manutenzione.¹⁴³

Gli aiuti agli investimenti possono essere concessi anche per sostenere **la rigenerazione dei sistemi agroforestali**,¹⁴⁴ ovvero «sistemi di utilizzo del suolo in cui gli alberi sono coltivati in combinazione con l'agricoltura sullo stesso terreno».¹⁴⁵ Nell'elaborazione di

¹³⁷ *Ivi*, par. 21(b).

¹³⁸ *Ivi*, par. 496.

¹³⁹ Cfr. Parte I, § III.5 della presente relazione.

¹⁴⁰ *Ivi*, paragrafo 503. Cfr. Commissione, Aiuti di Stato SA.118866 (2025/N) - Danimarca Aiuti per l'imboschimento, C(2025) 5815 def., 25.8.2025; Id., SA. 119788 (2025/N) – Danimarca Modifica della SA.57978 che introduce un aiuto a copertura dei costi del mancato reddito agricolo e di mantenimento, C(2025) 7436 def., 31.10.2025.

¹⁴¹ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., paragrafo 504(d).

¹⁴² *Ivi*, paragrafo 507.

¹⁴³ *Ivi*, paragrafo 506.

¹⁴⁴ *Ivi*, paragrafo 509.

¹⁴⁵ *Ivi*, paragrafo 33(10).

questa misura, gli Stati membri sono tenuti a tenere conto delle condizioni ambientali nonché della necessità di un uso agricolo sostenibile del suolo.¹⁴⁶

Al fine di potenziare la fornitura di servizi ecosistemici, anche in una prospettiva a lungo termine, possono essere concessi aiuti agli **investimenti volti a migliorare la resilienza e il valore ambientale degli ecosistemi forestali**.¹⁴⁷ In particolare, queste misure implicano una prospettiva a lungo termine che è in linea con gli obiettivi del regolamento sul ripristino della natura.

Un'altra categoria rilevante è quella degli **aiuti volti a prevenire e ripristinare i danni alle foreste**,¹⁴⁸ il cui ampio ambito di applicazione può includere investimenti per il mantenimento della salute delle foreste.¹⁴⁹ A seconda della sua motivazione e dei suoi obiettivi, la misura può essere valutata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), o dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE.¹⁵⁰

Adottando un approccio simile a quello seguito dall'AFG nel settore agricolo, la Commissione definisce le condizioni per gli aiuti **destinati a compensare gli svantaggi legati alla zona derivanti da determinati requisiti obbligatori**,¹⁵¹ nonché per gli aiuti agli investimenti a sostegno della conservazione del patrimonio naturale situato nelle foreste.¹⁵²

Inoltre, l'AFG prevede una misura specifica a sostegno dei **servizi forestali, ambientali e climatici e della conservazione delle foreste**, subordinata all'assunzione di impegni di gestione volontari in linea con gli obiettivi specifici della PAC, che lo Stato membro deve descrivere in dettaglio nella propria notifica.¹⁵³ I costi ammissibili per questo aiuto possono coprire, tra l'altro, regimi di pagamenti basati sui risultati, quali l'agricoltura a basse emissioni di carbonio,¹⁵⁴ che sono ritenuti in grado di migliorare la qualità ambientale in modo misurabile. In questo caso, può essere applicato un pagamento incentivante fino al 20% della compensazione.¹⁵⁵ In alternativa, tuttavia, il calcolo dei costi ammissibili può essere effettuato stimando «il valore dei servizi forestali, ambientali e climatici che non sono remunerati dal mercato».¹⁵⁶ Questo tipo di approccio sottolinea che i servizi ambientali possono svolgere un ruolo significativo nel controllo degli aiuti di Stato, come discusso più approfonditamente (§ I.12).

¹⁴⁶ *Ibid.*, par. 512.

¹⁴⁷ *Ibid.*, par. 524.

¹⁴⁸ *Ibid.*, par. 514 ss.

¹⁴⁹ *Ibid.*, par. 515(e).

¹⁵⁰ *Ibid.*, par. 520. Non può tuttavia essere concesso alcun indennizzo per la perdita di reddito derivante da calamità e eventi avversi.

¹⁵¹ *Ibid.*, par. 548.

¹⁵² *Ibid.*, par. 531.

¹⁵³ *Ibid.*, par. 555.

¹⁵⁴ *Ibid.*, par. 555(a).

¹⁵⁵ *Ibid.*, n. 555, lett. a).

¹⁵⁶ *Ibid.*, punto 555, lettera b). Cfr. anche *ibidem*, punto 558.

Inoltre, gli aiuti per la conservazione delle foreste possono essere combinati con altre categorie di aiuti, come quelli **per la conservazione delle risorse genetiche nel settore forestale**.¹⁵⁷

Da una prospettiva diversa, gli aiuti possono essere concessi anche per iniziative di **cooperazione**, che possono includere l'elaborazione di strategie di protezione della biodiversità in linea con gli obiettivi specifici della PAC.¹⁵⁸

La categoria residuale degli «altri aiuti al settore forestale con finalità ecologiche, di tutela e ricreative» consente un approccio flessibile nei confronti delle misure che contribuiscono direttamente al mantenimento o al ripristino delle funzioni ecologiche delle foreste e della biodiversità.¹⁵⁹ All'interno di questa categoria, la Commissione stabilisce le condizioni di compatibilità per i) **gli aiuti destinati ad azioni forestali specifiche** volte al mantenimento o al ripristino degli ecosistemi forestali;¹⁶⁰ ii) **gli aiuti per il mantenimento e il miglioramento della qualità del suolo**, per i quali lo Stato membro interessato è tenuto a dimostrare che la biodiversità non è ridotta dalla fertilizzazione,¹⁶¹ in linea con i criteri più generali del principio «Do No Significant Harm» («DNSH»); iii) gli aiuti per il ripristino e il mantenimento, tra l'altro, degli habitat naturali per gli animali nel settore forestale;¹⁶² iv) gli aiuti per riparare i danni alle foreste causati da animali protetti.¹⁶³

Nel periodo di applicazione degli Orientamenti per il settore agricolo e forestale del 2022, la prassi mostra un ruolo crescente del sostegno finanziario pubblico nelle iniziative di ripristino della natura.¹⁶⁴ Queste decisioni possono fornire utili casi di studio anche per l'elaborazione del Piano nazionale di ripristino.

¹⁵⁷ *Ibid.*, par. 560. Cfr. Commissione, Repubblica Ceca SA.53954 (2019/N) Aiuti per la protezione e la riproduzione delle risorse genetiche arboree forestali, C(2019) 6221 def., 21.8.2019.

¹⁵⁸ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., paragrafo 576.

¹⁵⁹ *Ibidem*, paragrafo 596.

¹⁶⁰ *Ibidem*, paragrafo 600. Questa misura può coprire i costi di trattamento e prevenzione della diffusione di parassiti, malattie degli alberi e specie esotiche invasive, nonché il risarcimento dei danni da essi causati. Cfr. Commissione, SA.120753 (2025/N) – Germania, misura del gruppo GAK 5.F: Aiuti per far fronte ai danni causati da condizioni meteorologiche estreme nelle foreste – Quinta modifica del regime di aiuti, C(2026) 7798 def., 21.11.2025.

¹⁶¹ Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., paragrafo 603.

¹⁶² Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale, cit., paragrafo 607. Questa misura deve coprire i costi non connessi all'attuazione delle direttive Habitat e Uccelli, poiché queste ultime rientrano in un'altra categoria di aiuti.

¹⁶³ *Ibidem*, paragrafo 611. In questo caso, i beneficiari sono tenuti ad adottare misure preventive (ad esempio recinzioni) per poter essere considerati ammissibili all'aiuto.

¹⁶⁴ Solo nel periodo 2023-2025 sono state individuate circa 70 decisioni che autorizzano aiuti legati a progetti di conservazione o ripristino della natura ai sensi degli Orientamenti agricoli 2022. A titolo di confronto, durante il periodo di validità degli orientamenti precedenti (2014-2022), erano state rinvenute circa 200 decisioni con le stesse caratteristiche. I dati sono stati elaborati tramite la banca dati ufficiale della DG COMP.

TABELLA2 - PRATICA RECENTE DELLE LINEE GUIDA PER L'AGRICOLTURA E LE FORESTE NEL SETTORE FORESTALE

Pratica recente dell'AFG nel settore forestale			
N. caso (Data della decisione)	Stato membro	Obiettivi principali	Strumento di aiuto - Tipo
<u>SA.118866</u> (25.08.2025)	Danimarca	Aiuti all'imboschimento	Sovvenzione diretta Vantaggio fiscale – Regime di aiuto
<u>SA.111967</u> (28.02.2024)	Italia	Pagamento per impegni forestali, ambientali e climatici	Sovvenzione diretta - Regime di aiuto
<u>SA.114173</u> (25.6.2024)	Germania	Programma basato su contratti per la protezione della natura nel settore forestale	Sovvenzione diretta - Regime di aiuto
<u>SA.104922</u> (24.8.2023)	Irlanda	Miglioramento dei boschi; Recinzioni; Piano di gestione forestale; Conservazione dei boschi autoctoni; Rimboschimento resiliente al clima	Sovvenzione diretta - Regime di aiuto

I.11 Ripristino della natura e aiuti di Stato per il settore della pesca e dell'acquacoltura

La politica comune della pesca (“PCP”) mira a garantire che le risorse biologiche marine siano gestite in modo sostenibile. Gli aiuti di Stato a sostegno del settore della pesca e dell’acquacoltura si inseriscono nel contesto più ampio della PCP,¹⁶⁵ la cui attuazione finanziaria è assicurata dal Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura (“FEAMPA”).¹⁶⁶ Dal punto di vista degli aiuti di Stato, le principali norme settoriali sono previste dal suddetto regolamento di esenzione per categoria nel settore della pesca (“FIBER”) e dagli orientamenti per la pesca e l’acquacoltura.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 e la decisione 2004/585/CE del Consiglio, GU L 354 del 28.12.2013, pag. 22.

¹⁶⁶ Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004, GU L 247 del 13.7.2021, pag. 1.

¹⁶⁷ Commissione, Orientamenti sugli aiuti di Stato nel settore della pesca e dell’acquacoltura, 2023/C 107/01 (“Fisheries and Aquaculture Guidelines”, FAG).

Secondo il FIBER, gli aiuti fino alla soglia di 2,5 milioni di euro per progetto di investimento (o 1,25 milioni di euro per impresa all'anno) sono esenti dall'obbligo di notifica.¹⁶⁸ Sebbene i concetti di biodiversità e ripristino degli ecosistemi, così come quello di servizi ambientali, siano presenti nel FIBER, nessuno di essi è definito in modo esplicito.

Per quanto riguarda il settore della pesca (Sez. 1), il FIBER consente aiuti per la protezione e il ripristino della biodiversità marina, degli ecosistemi e dei regimi nel quadro delle attività di pesca sostenibili (Articolo 26 FIBER). Ai sensi di questa disposizione, possono essere concessi aiuti per l'acquisto e l'installazione di strutture volte a proteggere le aree marine dalla pesca a strascico e a ripristinare gli ecosistemi degradati, nonché per la conduzione di studi scientifici correlati.¹⁶⁹ In un'ottica di rafforzamento delle capacità, possono essere concessi aiuti anche per la formazione dei pescatori su pratiche che migliorano la gestione e la conservazione delle risorse marine.¹⁷⁰

In particolare, il regolamento FIBER esenta **gli aiuti volti a preservare e migliorare la biodiversità e i servizi ecosistemici**, compreso il ripristino di specifici habitat marini e costieri.¹⁷¹ Questa categoria di aiuti può comprendere misure di conservazione positive volte a preservare la flora e la fauna,¹⁷² in linea con i principi delle infrastrutture verdi.¹⁷³ Gli aiuti per i servizi ambientali sono consentiti anche nel **settore dell'acquacoltura**, in particolare per i) lo sviluppo di misure di acquacoltura compatibili con i requisiti di gestione applicabili alle aree Natura 2000; ii) il sostegno diretto alla conservazione e alla riproduzione degli animali acquatici nel quadro di programmi elaborati dalle autorità nazionali; iii) le operazioni di acquacoltura che favoriscono il miglioramento dell'ambiente e della biodiversità.¹⁷⁴

La fornitura di servizi ambientali può inoltre giustificare **aiuti volti alla diversificazione delle fonti di reddito**, sia per i pescatori¹⁷⁵ sia per gli occupati nel settore dell'acquacoltura.¹⁷⁶

Nei suoi Orientamenti sugli aiuti di Stato nel settore della pesca e dell'acquacoltura («Fisheries and Aquaculture Guidelines», «FAG»), la Commissione sottolinea, innanzitutto, che gli aiuti a questo settore dovrebbero contribuire alla PCP e agli obiettivi di politica ambientale, come il ripristino della continuità fluviale ai sensi della direttiva

¹⁶⁸ Art. 3, n. 1, FIBER, cit. Durante il periodo di concessione della sovvenzione, il beneficiario deve rispettare le norme della politica comune della pesca (ibidem, art. 4, n. 2).

¹⁶⁹ Articolo 26, paragrafo 2, lettera b), FIBER, cit.

¹⁷⁰ Articolo 26, paragrafo 2, lettera c), FIBER, cit.

¹⁷¹ Articolo 26, paragrafo 2, lettera d), FIBER, cit.

¹⁷² Articolo 26, paragrafo 2, lettera d), punto v), del regolamento FIBER, cit.

¹⁷³ Comunicazione della Commissione, Infrastrutture verdi (GI) - Valorizzare il capitale naturale dell'Europa, COM(2013) 249 definitivo, 6.5.2013.

¹⁷⁴ Articolo 39, paragrafo 1, lettere a) e b), FIBER, cit.

¹⁷⁵ Articolo 19, lettera a), FIBER, cit.

¹⁷⁶ Articolo 33, paragrafo 2, FIBER, cit. Gli aiuti agli investimenti nel settore dell'acquacoltura possono includere anche pratiche che favoriscono iniziative di ripristino della natura, come il ripristino di stagni e lagune (cfr. articolo 33, paragrafi 1 e 4, FIBER, cit.)

quadro sulle acque.¹⁷⁷ Inoltre, l'allineamento con altre politiche dell'UE, come la Strategia per la biodiversità, può far presumere effetti positivi più ampi dell'aiuto.¹⁷⁸

In particolare, le FAG consentono la concessione di **aiuti per la cessazione definitiva delle attività di pesca**. Sono previste condizioni specifiche di compatibilità,¹⁷⁹ ma è possibile derogare in via eccezionale qualora la cessazione sia motivata dalla necessità di preservare le risorse biologiche marine a causa del degrado ambientale delle acque marine locali o della riduzione insostenibile degli spazi di pesca.¹⁸⁰

Pratica recente della Commissione – Regime croato per la cessazione definitiva delle attività di pesca (SA.118191)

Il regime prevede un indennizzo per i proprietari di pescherecci che si ritirano definitivamente dalla pesca commerciale, sia mediante la demolizione delle imbarcazioni sia mediante la conversione ad altre attività al di fuori della pesca commerciale.¹⁸¹ La misura di cessazione definitiva è stata identificata come una delle azioni prioritarie nel Quadro d'azione prioritario per Natura 2000 e si prevede che avrà un impatto positivo sul ripristino della biodiversità. Secondo la Commissione, la misura è ritenuta coerente con la PCP e il sostegno del FEAMPA. Inoltre, poiché il regime richiede che i beneficiari rispettino le norme della PCP e continuino a farlo per tutto il periodo di attuazione del progetto e fino a cinque anni dopo il pagamento finale, la Commissione ha concluso che l'impatto positivo del regime supera i suoi effetti negativi in termini di distorsioni della concorrenza e di impatto sugli scambi tra Stati membri.

I.12 Ripristino della natura e servizi di interesse economico generale (SIEG)?

Il concetto di SIEG rappresenta un ulteriore percorso per integrare le considerazioni ambientali nella disciplina del diritto dell'UE in materia di spesa pubblica. Mentre l'articolo 106, paragrafo 1, del TFUE impone agli Stati membri di garantire che le imprese pubbliche e quelle che godono di diritti speciali o esclusivi rispettino le norme dell'UE in materia di concorrenza, comprese le norme sugli aiuti di Stato, l'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE introduce una deroga che consente alle imprese incaricate della gestione di SGIE di essere esentate dall'applicazione delle norme in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nella misura in cui tali norme ostacolerebbero l'adempimento dei loro compiti di servizio

¹⁷⁷ FAG, cit., par. 131.

¹⁷⁸ FAG, cit., paragrafo 133 FIBER.

¹⁷⁹ FAG, cit., paragrafo 273 FIBER.

¹⁸⁰ FAG, cit., paragrafo 277 FIBER.

¹⁸¹ Commissione, SA.118191 (2025/N) – Croazia, Regime di aiuti di Stato a compensazione della cessazione definitiva delle attività di pesca, C(2025) 7073 def., 17.10.2025, in particolare i paragrafi 122 e seguenti.

pubblico, a condizione che gli scambi non siano pregiudicati in misura contraria agli «*interessi dell'Unione*». L'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE fornisce inoltre la base giuridica che consente la compensazione degli obblighi di servizio pubblico che potrebbero altrimenti qualificarsi come aiuti di Stato, sostenendo altre dottrine e strumenti quali i **criteri *Altmark***,¹⁸² **la decisione sui SIEG**,¹⁸³ e il **quadro normativo sui SIEG**.¹⁸⁴ I servizi ambientali hanno beneficiato di questa deroga. Il caso *Diego Cali* è un esempio significativo di questo approccio.¹⁸⁵ In questo caso, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che il monitoraggio e la prevenzione dell'inquinamento da idrocarburi nel porto di Genova costituivano un servizio di interesse economico generale (SIEG). L'impresa godeva di diritti esclusivi e applicava tariffe obbligatorie agli utenti del porto. La concessione di diritti esclusivi poteva essere giustificata ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE, poiché il compito comportava una sorveglianza continua, competenze specialistiche e obiettivi ambientali di interesse pubblico che sarebbero stati difficili da garantire in normali condizioni di mercato. Da allora questa sentenza è servita da base per l'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE ad altri servizi ambientali, come la gestione dei rifiuti.¹⁸⁶

Chiarito quanto sopra, ci si può chiedere se **le attività di conservazione della natura, quando affidate a un'impresa e svolte come servizio economico o in relazione a un'attività economica, possano rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE** o delle dottrine connesse. Ciò implicherebbe la qualificazione di tali attività come SIEG o servizi pubblici. Per chiarezza, i progetti di ripristino e conservazione della natura, quando affidati a imprese, sono consentiti in vari modi in virtù delle eccezioni previste dal suddetto quadro giuridico in materia di aiuti di Stato, e la Commissione di solito preferisce valutarne la compatibilità ai sensi dell'art. 107, paragrafo 3, TFUE e delle relative linee guida (sopra, **I.6 ss.**).

Tuttavia, l'idea di considerare tali attività come SIEG ai sensi dell'articolo 106 TFUE comporterebbe un approccio più radicale, in grado di catalizzare un cambiamento di prospettiva nell'assegnazione dei finanziamenti pubblici, valorizzando in particolare gli ampi benefici economici e ambientali per la società derivanti da questo tipo di attività, in

¹⁸² CGUE, 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*.

¹⁸³ Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 sull'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione per la prestazione di servizi di interesse economico generale concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, in GU L 7 dell'11.1.2012, pagg. 3-10.

¹⁸⁴ Comunicazione della Commissione, Quadro dell'Unione europea per gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione per il servizio pubblico, in GU C 8 dell'11.1.2012, pagg. 15-22. Cfr. anche il regolamento (UE) 2023/2832 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis* concessi alle imprese che forniscono servizi di interesse economico generale, GU L 2832 del 15.12.2023.

¹⁸⁵ CGUE, causa C-343/95, *Diego Cali & Figli Srl contro Servizi ecologici porto di Genova SpA*.

¹⁸⁶ CGUE, causa C-209/98, *Sydhavnens Sten & Grus A/S contro Københavns Kommune*; Decisione della Commissione N 330/2004 – *Irlanda – Servizi di gestione dei rifiuti*.

linea con gli obiettivi di solidarietà ambientale e con le tendenze più recenti della normativa UE in questo campo.

A questo proposito, la conservazione della natura non è un obiettivo nuovo del diritto e della politica dell'Unione europea. Fin dagli albori della politica ambientale dell'UE, sono state adottate misure volte a proteggere la natura, quali la direttiva Habitat, la direttiva «¹⁸⁷» e la direttiva Uccelli.¹⁸⁸ Sono seguiti numerosi altri strumenti legislativi, volti a imporre agli Stati membri l'obbligo di proteggere la natura e ridurre l'inquinamento. La loro efficacia, tuttavia, non è stata del tutto soddisfacente per diversi motivi, che esulano dall'ambito del presente lavoro. In ogni caso, oggi la necessità di intervenire è in qualche modo ancora più impellente, se si considera che, secondo gli esperti, e nonostante la prolifica legislazione in vigore, la natura in Europa è in allarmante declino, con oltre l'80% degli habitat in cattive condizioni.¹⁸⁹ Ciò giustifica anche il passaggio da un linguaggio basato sulla “conservazione” della natura a uno incentrato sul “ripristino”, come sancito dal regolamento sul ripristino della natura (NRR).¹⁹⁰

Rispetto alla legislazione precedente, il regolamento sul ripristino della natura si concentra sui benefici economici e sociali di ecosistemi sani, che forniscono una serie di cosiddetti “**servizi ecosistemici**” che contribuiscono in modo significativo a migliorare la produttività in determinati settori. In particolare, il considerando 14 sottolinea che *«gli ecosistemi ricchi di biodiversità, quali le zone umide, le acque dolci, le foreste, nonché gli ecosistemi agricoli, a scarsa vegetazione, marini, costieri e urbani, forniscono, se in buone condizioni, una serie di servizi ecosistemici essenziali, e i benefici derivanti dal ripristino in buone condizioni degli ecosistemi degradati in tutte le aree terrestri e marine superano di gran lunga i costi del ripristino»*. L'idea di fondo è che il ripristino delle zone umide, dei fiumi, delle foreste, delle praterie, degli ecosistemi marini e delle specie che ospitano contribuirà non solo ad aumentare la biodiversità come valore *in sé*, a limitare il riscaldamento globale e quindi a mitigare il cambiamento climatico, ma anche a garantire i suddetti servizi ecosistemici. Si tratta di **servizi che la natura fornisce gratuitamente**, come la

¹⁸⁷ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e della fauna e della flora selvatiche, cit.

¹⁸⁸ Direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, cit.

¹⁸⁹ Cfr. Parte I, Capitolo I della presente Relazione.

¹⁹⁰ Ai sensi del regolamento (UE) 2024/1991 del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura, art. 3.3, *«per “ripristino” si intende il processo di assistenza attiva o passiva al recupero di un ecosistema al fine di migliorarne la struttura e le funzioni, con l'obiettivo di conservare o migliorare la biodiversità e la resilienza dell'ecosistema, attraverso il miglioramento di un'area di un tipo di habitat fino a portarla in buone condizioni, il ripristino di un'area di riferimento favorevole e il miglioramento dell'habitat di una specie fino a raggiungere una qualità e una quantità sufficienti»*. Il regolamento sul ripristino della natura attua la strategia dell'UE per la biodiversità 2030, quale parte fondamentale del Green Deal europeo. L'azione nel campo della biodiversità è imposta anche dagli obblighi internazionali dell'UE e degli Stati membri, derivanti dalla Convenzione sulla diversità biologica, di cui sia l'UE che gli Stati membri sono parti, e dal Quadro globale per la biodiversità, adottato in occasione della quindicesima riunione della Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica, tenutasi dal 7 al 19 dicembre 2022, che definisce obiettivi globali orientati all'azione per un intervento urgente nel decennio fino al 2030.

depurazione dell'acqua e dell'aria, l'impollinazione delle colture, la protezione dalle inondazioni e dalla diffusione di malattie, l'aumento della resilienza del nostro sistema agricolo e quindi della sicurezza alimentare e dell' e. Sono chiaramente misurabili in termini economici, facendo riferimento al costo della loro sostituzione attraverso attività umane (anche se alcuni di essi probabilmente non sono completamente sostituibili). Di fatto, **contribuiscono in modo significativo al nostro PIL in settori quali il turismo, l'agroalimentare e la produzione di legno e comportano risparmi nella spesa pubblica in settori quali la sanità e la prevenzione delle catastrofi naturali.** Questo è il motivo per cui si afferma generalmente che ogni euro investito nel ripristino della natura aggiunge da 4 a 38 euro di rendimenti.¹⁹¹

Alla luce di quanto sopra, la compensazione pubblica per tali attività potrebbe essere consentita non solo dalle deroghe previste dall'art. 107 TFUE, ma anche dall'art. 106 TFUE o da dottrine correlate. Infatti, **gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità riguardo alla natura dei servizi che possono essere classificati come SIEG. La Commissione ha già accettato in alcuni casi che i progetti di conservazione si qualificano come SIEG.** Questo approccio non è stato contestato dinanzi alla Corte di giustizia, anche se non esiste una sentenza chiara in cui l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE sia stato espressamente applicato a un'attività "pura" di conservazione della natura. Ad esempio, in un caso riguardante due misure tedesche che comportavano rispettivamente il finanziamento di progetti di conservazione su larga scala e il trasferimento gratuito di terreni di proprietà federale ad aree di patrimonio naturale, accompagnato da obblighi di conservazione della natura a carico dei beneficiari selezionati tramite procedure aperte basate su qualifiche tecniche, i beneficiari sono stati considerati imprese, in considerazione delle attività economiche svolte in relazione ai terreni, quali la vendita di legname, licenze di pesca e di caccia. Ciononostante, la Commissione ha ritenuto che *«i compiti di ripristino della natura affidati dalla Germania a enti di conservazione della natura perseguono obiettivi di interesse per la società nel suo complesso, vale a dire la conservazione di habitat intatti... per le generazioni future. Tali compiti possono essere interpretati come servizi resi a tutti i cittadini... la compensazione per i SIEG è l'approccio più corretto per le misure messe in atto dalla Germania, che devono essere valutate globalmente».* Pertanto, la misura è stata considerata compatibile con l'art. 106, paragrafo 2, TFUE.¹⁹² Sebbene la decisione non sia del tutto convincente nella sua motivazione giuridica, a causa della valutazione cumulativa di elementi economici e non economici all'interno del presunto SIEG – ovvero la conservazione della natura non è considerata un'attività economica secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, ma quando è accompagnata dallo sfruttamento economico del territorio, può qualificarsi come SIEG ai sensi dell'art. 106 TFUE – ha il merito di riconoscere **il valore del ripristino della natura in termini di servizio alla società nel suo complesso.** In alternativa, si potrebbero applicare i criteri

¹⁹¹ Cfr. il sito web della Commissione, https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-regulation_en

¹⁹² Commissione, NN 8/2009 – Germania. Conservazione della natura; cfr., per conclusioni analoghe, anche l'aiuto di Stato n. SA.27301 (2015/NN) – Paesi Bassi. Presunto aiuto di Stato illegale in relazione all'acquisizione sovvenzionata o alla concessione gratuita di terreni naturali.

Altmark,¹⁹³ nella misura in cui il beneficiario copra i costi necessari per fornire servizi ecosistemici salubri al pubblico.

Questa situazione va distinta da quella, analizzata dalla Corte nella causa *Sātiņi-S*, in cui un operatore economico viene indennizzato per le perdite derivanti dall'obbligo di conformarsi alla normativa nazionale derivante dall'attuazione del diritto dell'UE in materia di natura (vale a dire, la direttiva Uccelli). Infatti, la Corte ha chiarito che il semplice obbligo di conformarsi agli obblighi di conservazione della natura dell'UE non significa che a un operatore siano stati affidati obblighi di servizio pubblico.¹⁹⁴

Chiarito questo, entrambe le soluzioni proposte indicano un possibile passaggio da un approccio basato sul tradizionale principio «chi inquina paga» a uno che integri un nuovo principio «chi beneficia paga». Tale cambiamento rifletterebbe un approccio più solidale alla protezione ambientale, che riconosca i benefici collettivi derivanti da ecosistemi sani e giustifichi la responsabilità finanziaria collettiva per la loro conservazione e il loro ripristino.

Bibliografia essenziale

R. BARATTA, “Aiuti di Stato e fragilità ambientali: i nuovi orientamenti della Commissione”, in *Diritto e Società*, 2022, p. 517 ss.

M. BARBANO, “La valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato alla luce del criterio di sostenibilità ambientale ‘Do No Significant Harm’”, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2025, p. 2 ss.

C. CELLERINO, “Environmental Solidarity and EU State Aid Law and Practice”, in Palmisano G. (ed.), *Environmental sustainability as a protected collective interest in international and EU law*, Abingdon-Turin, 2026, forthcoming

N. LANDI, “Le deroghe al principio generale d’incompatibilità ex art. 107 §§ 2 e 3 TFUE e Regolamenti di esenzione per categoria”, in L.F. PACE (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto italiano e della concorrenza*, vol. 2, Roma, 2026, p. 39 ss.

J. MAILLO, “Balancing environmental protection, competitiveness and competition: critical assessment of the GBER and EEAG”, in *EStAL*, 2017, pp. 4-10.

S. MARINO, “La tutela ambientale nella politica dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato”, in *Diritto dell’Unione europea*, 2021, p. 43 ss.

A. METAXAS, “The new State Aid Guidelines on Climate, Environmental Protection and Energy: what changes do they bring?”, in L. HANCHER, I. HERRERA ANCHUSTEGUI (a cura di), *Research Handbook on EU Competition Law and the Energy Transition*, Cheltenham, 2024, p. 299 ss.

¹⁹³ CGUE, 24 luglio 2003, Causa C-280/00, *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*.

¹⁹⁴ CGUE, 27 gennaio 2022, Causa C-238/20, *Sātiņi-S*, punto 48.

- F. MUNARI, C. CELLERINO, “Art. 107 TFUE”, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione Europea*, 2a ed., Milano, 2014, p. 1073 ss.
- P. NICOLAIDES, “Public Support for Nature Conservation is not State Aid”, in *State Aid Uncovered*, 25 aprile 2017, all’indirizzo www.lexxion.eu.
- E. RAITANEN, “EU State Aid Regulation & Incentives for Forest Biodiversity Conservation Study of the Constraints”, in *Nordic Journal of Commercial Law*, 2011, p. 1 ss.
- K. RUTKIEWICZ, A. PRUCHNICKA, “State Aid in the Agricultural and Forestry Sectors and in Rural Areas in Respect of the Competition Policy of the European Union”, in *Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists*, vol. XIX, 2017, p. 250 ss.
- M. SEGURA, M. CLAYTON, “The new environmental and energy state aid guidelines: one year in place”, in *ERA Forum*, vol. 24, 2023, p. 135 ss.
- D. SKERRITT et al., “A 20-year retrospective on the provision of fisheries subsidies in the European Union”, in *ICES Journal of Marine Science*, vol. 77, 2020, pag. 2741 ss.
- J. SMILA, E. PRIMMER, “Legal analysis of the relationship between European State aid and nature conservation law, and economic instruments for biodiversity protection”, in *Policymix Report*, 7/2012.
- C. SÜRING, T. HEDEMARK LUNDHEDE, “Private forest owner preferences for action - and result-based biodiversity restoration contracts – A discrete choice experiment in Denmark and Finland”, in *Forest Policy and Economics*, vol. 179, 2025, Articolo n. 103609.
- J. W. VAN DE GRONDEN, “State aid, Sustainable Management of Natural Sites and Services of General Economic Interest”, in *Market and Competition Law Review*, 2024, pag. 17 ss.
- R. VANDENDRIESSCHE, C. BUTS et al., “Environmental Principles in State Aid Assessments: Principled Practice or Tick-the-Box?”, in *EStAL*, 2025, pag. 370 ss.
- P. WERNER, V. VEROUDEN (a cura di), *EU State Aid Control: Law and Economics*, 2a ed., Alphen aan den Rijn, 2025

CAPITOLO II – RIPRISTINO DELLA NATURA E FINANZIAMENTI DELL'UE

Chiara CELLERINO, Università di Genova

II.1 Fondi diretti e indiretti dell'UE. – Bibliografia essenziale.

II.1 Fondi diretti e indiretti dell'UE

Il legislatore dell'UE ha deliberatamente scelto di non istituire un unico fondo dedicato al ripristino. Il finanziamento del ripristino della natura è invece concepito come un processo di mobilitazione, allineamento e integrazione degli strumenti finanziari esistenti sia a livello UE che nazionale. Tutti questi devono essere strategicamente allineati ai Piani nazionali di ripristino per raggiungere gli obiettivi del NRR per il 2030 e oltre. Inoltre, il regolamento incoraggia esplicitamente gli Stati membri a esplorare meccanismi di finanziamento complementari e innovativi, compresi i finanziamenti privati e misti.

Riconoscendo la necessità di finanziamenti pubblici dedicati a sostegno dell'attuazione del regolamento, la Commissione si è impegnata a presentare una relazione che analizzi i potenziali deficit di finanziamento e proponga misure, come l'istituzione di finanziamenti dedicati. Nonostante il regolamento preveda che tale relazione debba essere presentata entro 12 mesi dall'entrata in vigore del regolamento (agosto 2025), al momento della stesura del presente documento non è ancora stata pubblicata.¹

A livello dell'UE, è possibile mobilitare diversi strumenti di finanziamento esistenti a sostegno del ripristino della natura. I principali flussi di finanziamento dell'Unione europea per il ripristino della natura nel periodo 2021-2027 sono i seguenti:

Programma LIFE (2021-2027)

Principale strumento di finanziamento ambientale dell'UE, LIFE cofinanzia progetti che contribuiscono all'attuazione della politica ambientale e di biodiversità dell'UE. Sostiene attività di conservazione e ripristino della natura, sensibilizzazione, innovazione e azioni di governance. I progetti possono ricevere un co-finanziamento dell'UE (spesso fino al 50% o più per gli habitat prioritari).

InvestEU e altri strumenti di investimento

Gli strumenti di investimento dell'UE come *InvestEU* e altri strumenti incentrati sulla sostenibilità possono sfruttare i fondi pubblici per attirare capitali privati destinati al ripristino e alle soluzioni basate sulla natura. Questi strumenti hanno lo scopo di ridurre i rischi e attrarre investitori in progetti verdi, tra cui il ripristino del paesaggio, le infrastrutture naturali e i servizi ecosistemici, spesso attraverso approcci di *finanziamento misto*.

¹ Considerando n. 81, NRR, cit.

Politica di coesione dell'UE

Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP), i fondi strutturali (ad esempio il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione) offrono agli Stati membri l'opportunità di sostenere il ripristino degli habitat, le misure agro-ambientali e climatiche o le pratiche basate sulla natura, specialmente se allineate ai piani nazionali di ripristino degli Stati membri.

Fondi di per la ripresa e la resilienza e linee di bilancio strategiche dell'UE

Il programma NextGenerationEU e, in particolare, lo strumento per la ripresa e la resilienza (RRF), possono anche includere misure ambientali e di ripristino della natura nell'ambito di piani più ampi di resilienza e transizione verde. Questi fondi hanno lo scopo di accelerare la transizione ecologica e possono sostenere il ripristino nell'ambito dell'adattamento climatico o delle riforme della gestione del territorio.

Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA)

Il fondo comprende progetti di ripristino (marino e fluviale), lo sviluppo di capacità e il monitoraggio effettuati dagli Stati membri, da enti pubblici e privati e da organizzazioni della società civile.

Finanziamenti della Politica Agricola Comune (PAC) (indiretti)

Fondi come il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) possono sostenere gli agricoltori per il ripristino e la manutenzione degli agroecosistemi e dei pascoli, comprese semplici azioni annuali. Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) può sostenere agricoltori, silvicoltori e proprietari terrieri per il ripristino degli ecosistemi, lo sviluppo di capacità, lo scambio di conoscenze e la cooperazione applicata agli agroecosistemi, ai pascoli, alle foreste, alle torbiere, alle zone umide costiere e ad altre aree legate all'agricoltura.

Bibliografia essenziale

G. AUBERT et al., “How much will the implementation of the nature restoration law cost and how much funding is available?”, IEEP, Dec. 2022.

R. DE GROOT et al., “Benefits of Investing in Ecosystem Restoration”, in *Conservation Biology*, 2013, p. 1286 ff.

H. GRABBE, L. MOFF, “Finance for nature: how to improve funding for the protection of biodiversity”, Bruegel Policy Brief 35/2024.

K. KEDWARD, S. ZU ERMGASSEN, J. RYAN-COLLINS, S. WUNDER, “Heavy reliance on private finance will not deliver conservation goals”, in *Nature Ecology & Evolution*, 2023, p. 1339 ss.

R. LAPEYRE, G. FROGER, M. HRABANSKI, “Biodiversity offsets as market-based instruments for ecosystem services? From discourses to practices”, in *Ecosystem Services*, vol. 15, 2015, p. 125-133.

R. MENDONÇA et al., “ Can policy instruments enhance the benefits of nature-based solutions and curb green gentrification? The case of Genova, Italy”, in *Environmental Development*, vol. 50, 2024, Article 100995

.

CAPITOLO III – RIPRISTINO DELLA NATURA E FINANZIAMENTI PRIVATI

Chiara CELLERINO, Università di Genova

III.1 Introduzione. – III.2 Il quadro normativo dell'UE. – III.3 Concettualizzazione dei crediti di natura: certificazione e attribuzione. – III.4 Applicazioni pratiche. – III.5 Tensioni strutturali e questioni giuridiche aperte. – III.6 La prassi italiana. – Bibliografia essenziale.

III.1 Introduzione

Il ripristino della natura non è più considerato esclusivamente un imperativo ambientale, ma sempre più una necessità economica strutturale. Il documento della Commissione europea “*Policy imperatives for a competitive and resilient nature-positive economy*”¹ afferma che la prosperità europea è profondamente radicata nei sistemi ecologici, con una quota sostanziale del valore aggiunto lordo dell'UE che dipende direttamente o indirettamente dai servizi ecosistemici. Analogamente, la *Tabella di marcia verso i crediti natura*² (COM(2025)374) riconosce esplicitamente la natura come una “risorsa economica strategica” e ne sottolinea l'importanza per i processi produttivi, l'esposizione al rischio finanziario e l'affidabilità creditizia. **La perdita di natura, sia terrestre che marina, è considerata uno dei principali fattori di perdite economiche e di rischio finanziario.**

In questo contesto, il finanziamento del ripristino della natura da parte del settore privato non viene presentato come un'iniziativa discrezionale di responsabilità sociale d'impresa, ma come un complemento necessario agli investimenti pubblici e una componente della gestione del rischio finanziario.

Tuttavia, la mobilitazione di capitali privati per il ripristino della natura richiede innovazioni giuridiche. **I servizi ecosistemici rimangono difficili da monetizzare** e i finanziamenti sono tipicamente sottodimensionati a causa di fallimenti del mercato, tra cui le esternalità e i problemi dei *free-riding*. I soli bilanci pubblici non sono sufficienti a colmare il divario di finanziamento della biodiversità, che è significativo sia a livello globale che all'interno dell'UE. La sfida giuridica consiste quindi nel progettare meccanismi in grado di attrarre investimenti privati preservando al contempo l'integrità ecologica e salvaguardando gli obiettivi pubblici.

I meccanismi disponibili per finanziare l'attuazione del regolamento sul ripristino della natura che coinvolgono attori privati includono:

¹ Commissione europea: Direzione generale della Ricerca e dell'Innovazione, McQuaid, S., Zandersen, M., Brophy, M., Rizzi, D. et al., *Policy imperatives for a competitive and resilient nature-positive economy*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/8109329>

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Tabella di marcia verso i crediti natura*, COM(2025)374 def.

Crediti di natura/biodiversità

I crediti di natura possono essere utilizzati per finanziare progetti e attività che producono risultati positivi e misurabili per la biodiversità, attraverso la creazione e la vendita di unità di biodiversità. I crediti di natura possono riconoscere i contributi verso gli obiettivi nazionali di ripristino e aiutare a sviluppare un sistema economico che generi risultati positivi per l'ambiente (vedi più avanti § III.3)

Compensazioni per la biodiversità

Le compensazioni per la biodiversità fungono da misure compensative per i danni ambientali causati da un'attività lecita, in particolare per gli impatti diretti e indiretti che non possono essere evitati, minimizzati o riparati. Potrebbero essere imposte, ad esempio, agli appaltatori di progetti infrastrutturali o per determinate attività svolte su terreni di proprietà privata.³

Pagamenti per i servizi ecosistemici (PES)

I PES sono meccanismi progettati per fornire una compensazione finanziaria per i servizi che gli ecosistemi forniscono naturalmente a titolo gratuito (vedi sopra, § I.12). Nei programmi PES, la compensazione per i servizi ecosistemici è fornita dai beneficiari — governi, aziende private, ONG, donatori internazionali o attori del mercato — a coloro che gestiscono o proteggono gli ecosistemi in modi che sostengono o migliorano tali servizi. Ciò crea un incentivo economico per la loro conservazione e gestione sostenibile.

Contributi filantropici

Le organizzazioni a scopo di lucro e senza scopo di lucro possono finanziare progetti di ripristino della natura sulla base di considerazioni filantropiche. Un modello di governance speciale è rappresentato **dall'economia di reintegrazione**, in cui gli utili netti di un'azienda – al netto dei costi e delle imposte – vengono investiti nella protezione della biodiversità e degli ecosistemi. L'azienda è di proprietà di una fondazione con specifici obiettivi statutari. Ciò offre un'alternativa alla creazione da parte dell'azienda di una fondazione alla quale donare parte o la totalità dei propri proventi.

Obbligazioni verdi

Le obbligazioni verdi sono strumenti di debito emessi per raccogliere fondi destinati specificatamente a progetti che apportano benefici ambientali o climatici. Funzionano come le obbligazioni tradizionali: gli investitori prestano denaro all'emittente (un governo, una banca, un'azienda o un'istituzione di sviluppo) e ricevono interessi, ma i fondi devono essere utilizzati esclusivamente per progetti sostenibili dal punto di vista ambientale. L'obbligazione è garantita dal bilancio dell'emittente, anche se il progetto non genera entrate proprie. I **Nature Performance Bond** sono strumenti di debito innovativi in cui il costo del prestito per uno Stato è parzialmente legato al raggiungimento di risultati

³ Per quanto riguarda il potenziale ricorso a misure compensative volte a garantire il rispetto da parte degli Stati membri degli obblighi di non deterioramento previsti dal regolamento sul ripristino della natura (NRR), si veda la Parte I, § III.3 della presente relazione.

misurabili in materia di natura o biodiversità. Sono concepiti principalmente per emittenti sovrani.

Soluzioni assicurative

C'è una crescente consapevolezza del ruolo che il settore assicurativo può svolgere nel plasmare un'economia positiva per la natura. Gli assicuratori e i riassicuratori possono contribuire in diversi modi, ad esempio gestendo la perdita di biodiversità come fattore di rischio, orientando il capitale e definendo incentivi attraverso prodotti assicurativi. Ad esempio, si possono applicare premi più elevati per le attività che danneggiano gli ecosistemi, si possono applicare condizioni migliori alle imprese che adottano pratiche di gestione delle risorse naturali positive per la natura e si possono progettare prodotti assicurativi specifici per far fronte al rischio di perdita di biodiversità.

III.2 Il quadro normativo dell'UE

Il finanziamento della natura da parte del settore privato nell'UE sta emergendo all'interno di un ecosistema normativo piuttosto strutturato. Due pilastri sono particolarmente significativi: (1) obblighi ecologici vincolanti e (2) regolamentazione della finanza sostenibile.

Il regolamento sul ripristino della natura, unitamente alla legislazione UE ad esso precedente, stabiliscono obiettivi giuridicamente vincolanti per il ripristino degli ecosistemi negli ambienti terrestri e marini. Un quadro normativo vincolante in materia di ripristino garantisce:

- Una domanda normativa prevedibile per le attività di ripristino.
- Un parametro di base rispetto al quale valutare l'"addizionalità".
- Un contesto di governance pubblica strutturato all'interno del quale possano operare gli strumenti di finanziamento privato.

Senza tali obblighi vincolanti, i sistemi di finanziamento della natura rischierebbero di distaccarsi dai risultati ecologici misurabili o di sostituirsi alle responsabilità pubbliche. Parallelamente agli sviluppi del diritto ambientale, la legislazione dell'UE in materia di finanza sostenibile — in particolare la Direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità delle imprese (CSRD),⁴ il Regolamento sulla divulgazione di informazioni relative alla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari (SFDR),⁵ e il Regolamento sulla tassonomia dell'UE⁶ — ha ampliato gli obblighi delle imprese in materia di divulgazione dei rischi

⁴ Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, sulla due diligence in materia di sostenibilità delle imprese e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859, GU L 2024/1760 del 5 luglio 2024.

⁵ Regolamento (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, relativo alle informazioni di sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, GU L 317/1 del 9 dicembre 2019.

⁶ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro per facilitare gli investimenti sostenibili e che modifica il regolamento (UE) 2019/2088, GU L 198 del 22 giugno 2020.

legati alla sostenibilità. Di conseguenza, i rischi legati alla natura influenzano sempre più la vigilanza finanziaria e le decisioni di concessione dei prestiti.

Man mano che i rischi legati alla biodiversità diventano rilevanti per il processo decisionale finanziario, le aziende e le istituzioni finanziarie si trovano di fronte a incentivi normativi a:

- Valutare e divulgare le dipendenze dai servizi ecosistemici.
- Integrare la biodiversità nei quadri di gestione del rischio.
- Cercare strumenti credibili che dimostrino un'azione positiva per la natura.

Le aziende che adottano strategie positive per la natura possono beneficiare di una maggiore fiducia da parte degli investitori, di migliori condizioni finanziarie e di una maggiore resilienza a lungo termine, con **vantaggi anche per i loro azionisti**.

III.3. Concettualizzazione dei crediti di natura: certificazione e attribuzione

La *Tabella di marcia* della Commissione sopra menzionata propone un modello in due fasi per la certificazione e l'emissione dei crediti di natura.

In primo luogo, gli organismi di certificazione verificano che un intervento soddisfi standard predefiniti di elevata qualità per le azioni positive per la natura, tra cui solidità scientifica, trasparenza e garanzie di governance. In secondo luogo, possono essere emessi crediti a rappresentazione dei risultati verificati e quantificati in materia di biodiversità derivanti da tali azioni certificate.

Esempio di sistema di crediti di natura: certificazione + attribuzione

Un gruppo di agricoltori e gestori del territorio che collaborano per ripristinare e migliorare un ecosistema di zone umide può attuare una serie di pratiche mirate. Un certificatore indipendente e accreditato valuta il piano di progetto, le metodologie applicate e gli impatti previsti. Sulla base di questa valutazione, al gruppo viene rilasciato un **certificato** — un riconoscimento formale che l'iniziativa soddisfa standard di alta qualità per le azioni positive per la natura.

Questa certificazione aiuta ad attrarre sostegno finanziario e rafforza la fiducia delle parti interessate, aumentando il valore e la credibilità delle pratiche attuate. Nel corso del tempo, il progetto viene monitorato e **i crediti di natura vengono emessi progressivamente**, man mano che si ottengono risultati misurabili. Il processo di emissione deve aderire a rigorosi protocolli scientifici e di governance per garantire l'integrità e prevenire rivendicazioni premature.

La catena del valore dei crediti di natura coinvolge molteplici attori, tra cui intermediari (come aggregatori o facilitatori a livello di paesaggio), certificatorie acquirenti. Gli acquirenti possono includere aziende a valle (ad esempio, imprese agroalimentari), istituzioni finanziarie, autorità pubbliche o singoli cittadini — in particolare nel contesto di contributi volontari, appalti pubblici o meccanismi locali di condivisione dei benefici.

Cfr. COM(2025) 374.

Questo modello è molto simile al quadro di certificazione dell'UE per la rimozione del carbonio (CRCF)⁷, che istituisce un sistema di certificazione volontario per le rimozioni di carbonio e le riduzioni delle emissioni basate sugli ecosistemi realizzate nell'UE, fondato su solidi processi di monitoraggio, rendicontazione e verifica.⁸ **L'integrazione della biodiversità nella certificazione della rimozione del carbonio potrebbe rafforzare la credibilità ecologica** delle unità certificate nell'ambito del CRCF e potrebbe anche aiutare gli acquirenti a **familiarizzare con i benefici per la biodiversità**, gettando potenzialmente le basi per un mercato autonomo dei crediti di natura.

Tuttavia, occorre tenere conto del fatto che i crediti di natura differiscono dai crediti di carbonio sotto aspetti importanti:

- I risultati in materia di biodiversità sono specifici per ogni sito e multidimensionali.
- I benefici ecologici possono concretizzarsi in orizzonti temporali più lunghi.
- I quadri di misurazione devono tenere conto dell'eterogeneità tra gli ecosistemi.

In ogni caso, sono necessarie rigorose misure di salvaguardia per **prevenire il greenwashing e il doppio conteggio**, tra cui **la verifica indipendente, la separazione dei ruoli tra sviluppatori di progetti e certificatori e l'allineamento con gli obiettivi globali di biodiversità**. Iniziative internazionali, guidate da coalizioni di esperti – come la *Biodiversity Credits Alliance* (BCA), il *World Economic Forum* (WEF) e l'*International Advisory Panel on Biodiversity Credits* (IAPB) – e i quadri volontari di divulgazione sulla natura – come la *Taskforce on Nature-Related Financial Disclosures* (TNFD) e la *Science-Based Targets Network* (SBTN) – stanno convergendo attorno a principi condivisi per sistemi credibili e di elevata integrità. Queste misure di salvaguardia sono essenziali per garantire la difendibilità legale e la credibilità di mercato.

È inoltre importante che **agricoltori, silvicoltori, gestori del territorio, pescatori e comunità locali siano ricompensati** per le attività di gestione responsabile. Senza garanzie, c'è il rischio che le grandi società o gli intermediari finanziari si appropriino di un valore sproporzionato, mentre i principali custodi degli ecosistemi sostengano i costi senza benefici commisurati.

III.4 Applicazioni pratiche

Sebbene siano ancora in una fase iniziale, alcuni progetti illustrano l'applicazione pratica dei crediti di natura e di altre soluzioni di finanziamento della natura. Alcuni Stati membri stanno sperimentando modelli di finanziamento della biodiversità che combinano finanziamenti pubblici e privati. Esempi nell'UE includono aziende agroalimentari che

⁷ Regolamento (UE) 2024/3012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2024, che istituisce un quadro di certificazione dell'Unione per la rimozione permanente del carbonio, l'agricoltura del carbonio e lo stoccaggio del carbonio nei prodotti.

⁸ Cfr. anche la Parte I, § V.4 della presente relazione.

sostengono gli agricoltori nella transizione verso l'agricoltura rigenerativa⁹ o modelli di finanziamento misto a sostegno dell'acquacoltura per il ripristino della biodiversità marina.¹⁰

Esempi pratici

*Ripristino delle zone umide in Francia*¹¹

In questo modello, i gestori del territorio attuano progetti di ripristino su larga scala, come il recupero delle zone umide, che vengono valutati in modo indipendente e possono generare unità di biodiversità. Queste unità possono essere utilizzate dai promotori immobiliari o da altri attori all'interno di quadri normativi definiti.

Sebbene originariamente legati a meccanismi di compensazione, tali modelli forniscono un modello per sistemi di crediti volontari più ampi in cui i benefici ecologici verificati vengono monetizzati.

*Ripristino delle torbiere in Irlanda*¹²

L'iniziativa finanziaria volontaria irlandese per le torbiere dimostra come i progetti di ripristino possano attrarre investimenti privati. La ri-umidificazione delle torbiere migliora la biodiversità, offrendo al contempo benefici collaterali in termini di sequestro del carbonio e regolazione idrica. Nell'ambito di un approccio basato sulla certificazione, i miglioramenti verificati delle condizioni dell'ecosistema potrebbero generare crediti naturali negoziabili. Questo esempio illustra come gli ecosistemi multifunzionali, che offrono benefici in termini di biodiversità, clima e idrologia, siano particolarmente adatti ai sistemi di crediti integrati.

*Sistemi volontari per la biodiversità in Finlandia*¹³

La Finlandia ha introdotto un sistema volontario a sostegno degli sforzi nazionali in materia di biodiversità. Consentendo ai proprietari terrieri di generare unità di valore riconosciute in termini di biodiversità attraverso azioni di conservazione, questo modello verifica la fattibilità di strumenti di mercato decentralizzati e basati sulla gestione responsabile. Tali iniziative sottolineano l'importanza di allineare la sperimentazione

⁹ M. MANSHANDEN, A. JELLEMA, W. SUKKELE, W.H.G.J. HENNEN, R. JONGENEEL et al., *Regenerative agriculture in Europe: An overview paper on the state of knowledge and innovation in Europe*, Wageningen Economic Research, 2023, <https://doi.org/10.18174/629483>; E. BORGMAN, R. FISCHER BOGASON, A. ENGELBRECHT HANSEN, A. MØLLER NIELSEN, L. BENNUN, *Biodiversity and financing: Review of tools in the Nordic countries*, 2023, disponibile all'indirizzo <https://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1803819&dswid=5871>.

¹⁰ Global Seaweed Coalition e BEI, *Unlocking the Potential of Europe's Seaweed and Bivalve Industries*, 13 March 2025, disponibile all'indirizzo <https://www.safeseaweedcoalition.org/europe-seaweed-bivalve-report/>.

¹¹ Per ulteriori informazioni, v. <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/sites-naturels-compensation-restauration-renaturation>.

¹² V. <https://peatlandfinance.ie/>.

¹³ V. <https://ym.fi/en/voluntary-nature-values-market>.

nazionale ai principi di governance a livello dell'UE per garantire la coerenza e prevenire la frammentazione del mercato.

*Politica sul guadagno netto di biodiversità nel Regno Unito*¹⁴

Il “Biodiversity Net Gain” (BNG) è un requisito di pianificazione obbligatorio che impone per legge ai gestori del territorio e alla maggior parte dei nuovi sviluppatori (si applicano esenzioni, ad esempio, ad alcuni piccoli sviluppatori o progetti infrastrutturali) di lasciare l’ambiente naturale in uno stato comparabilmente migliore rispetto a quello precedente. In particolare, i promotori devono garantire che i loro progetti producano un aumento netto di almeno il 10% del valore della biodiversità rispetto al livello di riferimento pre-sviluppo — misurato utilizzando un parametro di biodiversità previsto dalla legge — e mantengano tale guadagno per almeno 30 anni. Il BNG rappresenta una delle politiche di biodiversità basate sul risultato netto più avanzate al mondo e segna un cambiamento significativo rispetto alla pratica di pianificazione tradizionale, che storicamente si è concentrata sulla mitigazione e sulla prevenzione senza richiedere legalmente un risultato netto positivo per la natura.

III.6 La prassi italiana

Sebbene ancora limitata, principalmente a causa della mancanza di conoscenza o della riluttanza del settore privato, l’Italia offre alcuni esempi di successo di finanziamento della natura. Questi includono green bond sovrani e privati, schemi di pagamento per i servizi ecosistemici, modelli misti pubblico-privati, soluzioni assicurative e progetti di credito di sostenibilità. Una raccolta (non esaustiva) delle pratiche italiane è disponibile nel rapporto *Strumenti pubblici e iniziative delle imprese per la realizzazione di interventi per la tutela, la gestione e il ripristino degli ecosistemi e per la valorizzazione del Capitale Naturale nel Distretto del Po*, 2025.¹⁵ Di seguito sono riportati alcuni esempi.

Pratiche italiane – Finanziamenti privati per il ripristino della natura

Green bond sovrani italiani

L’Italia emette i *Buoni del Tesoro Poliennali Verdi (BTP verdi)*, una tipologia di green bond sovrani. Le prime due emissioni di BTP verdi nel 2024 hanno rappresentato la più grande emissione di *green bond* sovrani al mondo in quel momento. I proventi sono destinati a spese pubbliche con impatti ambientali positivi, basate sulla tassonomia dell’UE — tra cui la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, insieme a obiettivi relativi al clima, all’acqua, all’economia circolare e alla prevenzione dell’inquinamento.

¹⁴ V. <https://www.gov.uk/government/collections/biodiversity-net-gain>.

¹⁵ V. <https://www.adbpo.it/wp-content/uploads/2025/03/Strumenti-pubblici-e-iniziative-per-la-valorizz.pdf>.

Fondo “Bioclima”: esempio di partenariato pubblico-privato

Nel 2022, la Regione Lombardia, in collaborazione con la Fondazione Cariplo ed Etifor, ha avviato un’iniziativa pubblico-privato volta a sostenere gli investimenti nelle aree protette della regione. Il meccanismo ha coinvolto le imprese private attraverso la valutazione economica dei servizi ecosistemici (compresa la biodiversità) generati dalle aree forestali protette locali certificate. Gli enti gestori che intendono richiedere un finanziamento nell’ambito del fondo pubblico “BioClima” devono garantire almeno il 30% di cofinanziamento privato, fornito da imprese che intendono beneficiare degli impatti positivi generati dall’area protetta.

Assicurazione parametrica (studio di fattibilità)

Nell’ambito del progetto LIFE DRIVE,¹⁶ è stato condotto uno studio di fattibilità in collaborazione con il Gruppo Generali e altri partner, per esplorare possibili forme di valorizzazione per le imprese agricole. Un sistema di assicurazione parametrica è stato identificato come una soluzione adeguata per incorporare indicatori di prestazione ambientale nelle polizze. L’assicurazione parametrica è un tipo di copertura che fornisce, in caso di sinistro, un risarcimento prestabilito. L’adozione di pratiche agronomiche che migliorano la resilienza delle colture può essere utilizzata come condizione affinché gli agricoltori possano stipulare questo tipo di polizza a condizioni favorevoli.

Accordo Romagna Acque: esempio di PES volontario

Un esempio di PES “puro” è l’accordo che coinvolge Romagna Acque, gestore del bacino idrico di Ridracoli, e i proprietari forestali delle aree circostanti, al fine di affrontare il rischio geomorfologico dell’erosione del suolo. Nel 2001, Romagna Acque ha introdotto un sistema di pagamenti per incoraggiare i proprietari forestali ad adottare pratiche di gestione forestale sostenibile che riducessero l’erosione del suolo. Il pagamento iniziale ammontava a circa 200 euro per ettaro, successivamente ridotto a 100 euro per ettaro dopo diversi anni, corrispondenti rispettivamente al 7% e al 3% dei ricavi del servizio idrico.

Legge della Regione Piemonte sul servizio idrico integrato: esempio di PES obbligatorio

La Regione Piemonte ha introdotto, nella sua legislazione sul Servizio Idrico Integrato (Piemonte – Legge Regionale 13/97), l’obbligo che «l’Autorità di Bacino destini una quota della tariffa, non inferiore al 3 per cento, ad attività volte alla protezione e alla salvaguardia della stabilità idrogeologica delle aree montane». Di conseguenza, ai consumatori di acqua potabile viene addebitata una tariffa idrica che tiene conto del costo delle misure di ripristino degli ecosistemi nel distretto da cui viene prelevata la risorsa. L’Autorità di regolamentazione competente ha accettato, durante il primo periodo tariffario (2012–2019), tali pagamenti come parte della tariffa idrica e li ha classificati come “costi ambientali e delle risorse”.

¹⁶ Per ulteriori informazioni, consultare www.drive-life.it.

*Progetto Crediti di Sostenibilità all'interno del Parco Nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano*¹⁷

L'obiettivo generale del progetto è quello di migliorare la resilienza climatica delle foreste all'interno della Riserva della Biosfera dell'Appennino Tosco-Emiliano, sia per minimizzare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici, sia per incoraggiare pratiche di gestione forestale in grado di sostenere i proprietari terrieri locali salvaguardando al contempo la biodiversità. I Crediti di Sostenibilità all'interno del territorio della Riserva della Biosfera vengono emessi esclusivamente in seguito all'adozione di soluzioni specifiche che si aggiungono alle pratiche di gestione tradizionali. Sono applicabili solo all'interno di foreste certificate per la gestione forestale sostenibile/responsabile e per i servizi ecosistemici secondo gli standard FSC e PEFC. I membri del gruppo hanno diritto ai crediti quando adottano pratiche che includono:

- aumento della biomassa forestale;
- l'estensione del periodo minimo di rotazione dei boschi ceduo;
- conversione dei boschi ceduo in boschi ad alto fusto;
- il rimboschimento a seguito di eventi distruttivi eccezionali;
- attività di imboschimento/riforestazione;
- riduzione del rischio di incendi boschivi;
- attività di protezione contro i danni biotici.

III.5 Tensioni strutturali e questioni giuridiche aperte

Nonostante gli sviluppi promettenti, permangono diverse questioni giuridiche irrisolte.

In primo luogo, occorre garantire la compatibilità degli strumenti in questione con **le norme sugli aiuti di Stato, il diritto degli appalti pubblici e i regimi di proprietà fondiaria**.¹⁸ È evidente infatti che i meccanismi di cofinanziamento pubblico devono essere conformi al diritto dell'UE in materia di concorrenza (cfr. sopra, Capitolo I), nel rispetto dei diritti di proprietà e degli impegni di conservazione a lungo termine.

In secondo luogo, esiste il rischio di mercificare la biodiversità in modi che ne oscurano il valore intrinseco. Un'economia positiva per la natura deve dare priorità al pieno recupero ecologico piuttosto che ai semplici guadagni di efficienza. I sistemi di finanziamento privato devono quindi evitare di ridurre la biodiversità a unità intercambiabili distaccate dal contesto degli ecosistemi.

¹⁷ Per ulteriori informazioni, consultare <https://creditisostenibilita.it/>.

¹⁸ Cfr. CGUE, 27 gennaio 2022, causa C-234/20, *Sātiņi-S*.

In terzo luogo, è necessario conciliare i meccanismi di mercato volontari con obiettivi pubblici vincolanti. **I crediti devono integrare — e non sostituire — gli obblighi pubblici previsti dal regolamento sul ripristino della natura** e dal quadro globale sulla biodiversità.

Bibliografia essenziale

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Tabella di marcia verso i crediti natura*, COM(2025)374 definitivo.

AEA, *Mappatura e valutazione degli ecosistemi e dei loro servizi: una valutazione degli ecosistemi dell'UE*, Relazione politica, Unione Europea, 2020, disponibile all'indirizzo <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/ecosystems/maes>.

Strumenti pubblici e iniziative delle imprese per la realizzazione di interventi per la tutela, la gestione e il ripristino degli ecosistemi e per la valorizzazione del Capitale Naturale nel Distretto del Po, 2025, disponibile all'indirizzo <https://www.adbpo.it/wp-content/uploads/2025/03/Strumenti-pubblici-e-iniziativa-per-la-valorizz.pdf>.

MCQUAID, S., ZANDERSEN, M., BROPHY, M., RIZZI, D. ET AL., “Policy imperatives for a competitive and resilient nature-positive economy”, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/8109329>

M. H. ALLSOPP, W.J. DE LANGE, R. VELDTMAN, “Valuing Insect Pollination Services with Cost of Replacement”, in *PLoS ONE*, vol. 3(9), 2008, Art. e3128.

A. ANTONELLI et al., “How biodiversity credits could help to conserve and restore nature”, in *Nature*, 2024, p. 1045 ss.

M. DESFORGES, S. ZADEK, D. HERR, A. PIVIN, *Harnessing Biodiversity Credits for People and Planet*, 2023, disponibile all'indirizzo <https://www.carbone4.com/publication-harnessing-biodiversity-credits-for-people-and-planet>.

A. HACKMANN, “Bridging the biodiversity financing gap,” SAFE White Paper Series 103, Leibniz Institute for Financial Research SAFE, May 2024.

C. KOVÁCS, *Leveraging impact investing in nature-positive transitions: How investors can assess biodiversity impact potential*, Master's thesis, Aalto University, 2023.

R. LAPEYRE, G. FROGER, M. HRABANSKI, “Biodiversity offsets as market-based instruments for ecosystem services? From discourses to practices”, in *Ecosystem Services*, vol. 15, 2015, p. 125-133

F.M. PLATJOUW, “The Green Financing of Ecosystem Restoration”, in A. AKHTAR-KHAVARI, B.J. RICHARDSON (eds), *Ecological Restoration Law: Concepts and Case Studies*, Abingdon - New York, p. 142 ss.

C. TURCATO, P. VASSALLO, C. PAOLI, D. OTTONELLO, D. CARACCILO, *Il capitale naturale, Stato dell'arte in Liguria*, Erga edizioni, 2022, erga.it.

D. VAN RAALTE, N. RANGER, *Financing Nature-Based Solutions for Adaptation at Scale: Learning from Specialised Investment Managers and Nature Funds*, Global Center on Adaptation and Environmental Change Institute, Oxford University, 2023.

S. ZU ERMGASSEN, S. LÖFQVIST, “Financing ecosystem restoration”, in *Current Biology*, vol. 34, 2024, pp. R412-R417.