

Causa C-354/23 [Seberts]ⁱ

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

8 giugno 2023

Giudice del rinvio:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

6 giugno 2023

Ricorrente:

LM BV

Resistente:

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Ordinanza di rinvio

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi),

(omissis) **Sentenza della sezione collegiale del 6 giugno 2023 nella causa tra [nome 1] B.V. (l'azienda agricola), di [luogo], appellante**

(omissis),

e

il minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministro dell'Agricoltura, della Natura e della Qualità del cibo, in prosieguo: il «ministro»), resistente
(omissis).

ⁱ Si tratta di un nome fittizio, che non corrisponde al nome reale dell'unica parte nel procedimento.

Svolgimento del procedimento

Con la decisione del 28 agosto 2020 il ministro ha respinto la domanda dell'azienda agricola di sovvenzione sulla base del Titolo 2.3 Energie-efficiëntie glastuinbouw van de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies (Efficienza energetica della coltivazione in serra della Normativa sovvenzioni nazionali dei Ministeri dell'Economia e del Clima e dell'Agricoltura, Natura e Qualità del cibo, in prosieguo la «Normativa»).

Con la decisione del 12 novembre 2020 (la decisione impugnata) il ministro ha respinto in quanto infondata l'opposizione dell'azienda agricola.

L'azienda agricola ha presentato ricorso avverso la decisione impugnata. [Svolgimento del procedimento] (omissis)

Considerazioni

Oggetto del procedimento principale e fatti rilevanti

1. L'azienda agricola è attiva nella coltivazione in serra e coltiva piante erbacee. Il 30 giugno 2020 l'azienda agricola ha chiesto una sovvenzione per un totale di EUR 27 800,- per il progetto «Allacciamento alla rete Roca» (il collegamento fisico alla rete di calore). L'azienda agricola sarà collegata alla rete di calore dalla centrale di energia Roca di Capelle aan de IJssel. A tal fine l'azienda agricola ha stipulato due contratti. Il primo contratto è con Eneco Warmte & Koude Leveringsbedrijf B.V. (la Eneco) e riguarda l'allacciamento alla rete di calore. Si tratta della posa della conduttura dalla rete principale che passa sotto la via pubblica fino al reparto caldaie dell'azienda agricola (allacciamento Eneco). Nel reparto caldaie la Eneco installa uno scambiatore di calore sigillato. Il reparto caldaie è situato su terreno dell'azienda agricola. La Eneco realizza e gestisce detto allacciamento; l'allacciamento nel reparto caldaie è sigillato e l'azienda agricola non può accedervi. L'allacciamento in parola diviene proprietà della Eneco mediante un diritto di superficie da costituire per la conduttura e lo scambiatore di calore sul bene immobile dell'azienda agricola. L'azienda agricola paga alla Eneco un contributo forfettario per l'allacciamento. Il secondo contratto è con [nome 2] B.V. ([nome 2]) e riguarda il collegamento dal reparto caldaie verso le serre dell'azienda agricola (allacciamento [nome 2]). Di questo allacciamento [nome 2] l'azienda agricola diventa proprietaria.

Con decisione del 28 agosto 2020 il ministro ha respinto la domanda di sovvenzione, in quanto l'azienda agricola non acquisisce la proprietà dell'allacciamento Eneco. Con la decisione impugnata il ministro ha mantenuto detta decisione.

Quadro normativo

Diritto dell'Unione

2.1

L'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è così formulato, per quanto qui rilevante:

«1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

(...)

3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

(...)

c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;

(...)».

2.2

Gli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 (Orientamenti), entrati in vigore il 1° luglio 2014, 2014/C 204/01, sono così formulati, per quanto qui rilevante:

«(...)

(4) Nei presenti orientamenti, la Commissione stabilisce le condizioni e i criteri in base ai quali gli aiuti per i settori agricolo e forestale e quelli per le zone rurali saranno considerati compatibili con il mercato interno e stabilisce i criteri per individuare le zone che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 3, del trattato.

(...)

PARTE II CATEGORIE DI AIUTI

Capitolo 1. Aiuti a favore delle imprese attive nella produzione primaria, nella trasformazione e nella commercializzazione di prodotti agricoli

1.1.

Misure di sviluppo rurale

1.1.1.

Aiuti agli investimenti

(133) La presente sezione si applica agli investimenti nelle aziende agricole connessi alla produzione agricola primaria, agli investimenti connessi alla trasformazione di prodotti agricoli e alla commercializzazione di prodotti agricoli.

(...)

1.1.1.1. Aiuti agli investimenti in attivi materiali e attivi immateriali nelle aziende agricole connessi alla produzione agricola primaria

(135) La Commissione considererà compatibili con il mercato interno a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato gli aiuti agli investimenti in attivi materiali e attivi immateriali nelle aziende agricole connessi alla produzione agricola primaria se tali aiuti rispettano i principi di valutazione comuni dei presenti orientamenti, la condizione generale per gli aiuti agli investimenti di cui al punto (134) e le condizioni di seguito indicate.

(136) La presente sezione si applica agli aiuti per investimenti in attivi materiali e attivi immateriali nelle aziende agricole connessi alla produzione agricola primaria. L'investimento è realizzato da uno o più beneficiari o riguarda un bene materiale o immateriale utilizzato da uno o più beneficiari.

(137) La presente sezione si applica anche agli investimenti in attivi materiali e immateriali connessi alla produzione di biocarburanti o alla produzione di energia da fonti rinnovabili a livello delle aziende agricole, purché siano soddisfatte le condizioni di seguito indicate: (...).

(...)

(143) L'investimento deve perseguire almeno uno dei seguenti obiettivi:

(a) migliorare le prestazioni globali e la sostenibilità dell'azienda agricola, in particolare mediante una riduzione dei costi di produzione o il miglioramento e la riconversione della produzione;

(b) migliorare l'ambiente naturale o le condizioni di igiene e di benessere animale, purché l'investimento in questione vada oltre le vigenti norme dell'Unione;

(...)

Costi ammissibili

(144) Gli aiuti coprono i costi ammissibili seguenti:

(a) costruzione, acquisizione, incluso il leasing, o miglioramento di beni immobili; (...);

(...)».

Diritto nazionale

2.3

La Normativa, per quanto qui rilevante, è così formulata:

«(...)

Titolo 2.3. Efficienza energetica della coltivazione in serra

(...)

Articolo 2.3.2. Concessione di sovvenzioni

1. Il ministro concede su domanda a un'azienda di coltivazione in serra o a un'azienda di coltivazione in serra in un'associazione di aziende di coltivazione in serra una sovvenzione per le apparecchiature, gli impianti o le macchine di seguito elencati:

(...)

b. l'allacciamento fisico a una rete di calore (...)».

Articolo 2.3.3. Condizioni per la sovvenzione

1. Il ministro concede la sovvenzione per un investimento ai sensi dell'articolo 2.3.2, se l'investimento persegue almeno uno degli obiettivi di cui al punto 143, lettere a) e b), de[gli Orientamenti].

(...)

Articolo 2.3.6. Costi ammissibili

1. I costi, menzionati al punto 144, lettera a) (...) de[gli Orientamenti], sono ammissibili alla sovvenzione.

Articolo 2.3.8. Aiuto di Stato

«La sovvenzione di cui all'articolo 2.3.2 implica aiuto di Stato ed è giustificata dalle misure di aiuto di Stato SA.50448 (2018/N) e SA.59823 (2020/N) e dal paragrafo 1.1.1.1. de[gli Orientamenti]».

2.4

Con decisioni del 21 settembre 2018 SA.50448 (2018/N) e dell'11 maggio 2021 SA.59823 (2020/N) la Commissione europea ha stabilito che il regime di aiuti di Stato di cui al Titolo 2.3 Efficienza energetica della coltivazione in serra della Normativa, compresa una sua modifica, è compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE. La Commissione ha concluso tra l'altro che sono soddisfatte le condizioni di cui alla sezione 1.1.1.1 «Aiuti agli investimenti in attivi materiali e attivi immateriali nelle aziende agricole connessi alla produzione agricola primaria» della Parte II «Categorie di aiuti» degli Orientamenti.

Tesi dell'azienda agricola

3. L'azienda agricola non concorda con il rigetto della domanda di sovvenzione. Secondo l'azienda agricola il contributo forfettario da essa pagato alla Eneco per l'allacciamento Eneco rientra nei costi di cui al punto 144, lettera a), degli Orientamenti. Detto contributo è pari ai costi per la realizzazione dell'allacciamento, consistenti in costi per l'installazione e il collegamento delle condutture fisiche alla rete principale e costi per uno scambiatore di calore per la fornitura di calore. A giudizio dell'azienda agricola, né dalla Normativa né dagli Orientamenti si evince che acquisire la proprietà dell'allacciamento (la conduttura dalla rete principale e lo scambiatore di calore) sia rilevante per ottenere la sovvenzione. In sostanza, gli Orientamenti possono riguardare attivi materiali e immateriali e l'aiuto deve servire a finanziare i costi per la costruzione [o] l'acquisizione, incluso il leasing. L'acquisizione è dunque una delle possibili forme di assunzione di costi. Anche le altre forme (costruzione e leasing) sono dunque ammesse. Se viene attivato un contributo per l'allacciamento, si configura un attivo immateriale. Se detto contributo di allacciamento viene utilizzato dal mandatario per finanziare la costruzione della rete di calore, secondo l'azienda agricola ciò è conforme agli Orientamenti. Per la Eneco, al fine di garantire una gestione sicura e affidabile della rete di calore, non è un'opzione affidare a una singola azienda collegata la proprietà e dunque (una parte del)la manutenzione della rete di calore. I costi sostenuti dalla Eneco e trasferiti sull'azienda agricola mediante il contributo di allacciamento riflettono i costi effettivi da sostenere per i materiali e per l'allacciamento. Inoltre l'azienda agricola invoca il principio di uguaglianza e afferma che altre aziende agricole ricevono aiuti analoghi. Al riguardo essa fa riferimento ad aziende che hanno un allacciamento fisico a una rete di anidride carbonica della OCAP e pagano a tal fine un contributo di allacciamento alla OCAP, mentre la rete di anidride carbonica e i relativi allacciamenti sono di proprietà della OCAP. Inoltre la domanda di aiuto riguarda anche l'allacciamento [nome 2], di cui l'azienda agricola diviene proprietaria. Il ministro ha ingiustamente omesso di statuire su questa parte della domanda di sovvenzione.

Tesi del ministro

4. Il ministro sostiene di aver giustamente respinto la domanda di sovvenzione. A suo giudizio dal quadro normativo (sopra riportato) discende che i costi

ammissibili sono costi considerati come investimento. Si parla infatti di aiuti all'investimento. Investire significa sempre acquisire e presuppone che venga conseguita la proprietà. In questo caso non è l'azienda agricola che investe nell'allacciamento Eneco, ma la stessa Eneco. L'azienda agricola paga soltanto un contributo. Atteso che l'azienda agricola non diventa proprietaria dell'allacciamento Eneco, non si configura alcun investimento ai sensi dei punti 133 e 144, lettera a), degli Orientamenti.

Il raffronto con le sovvenzioni concesse per l'allacciamento fisico alla rete di anidride carbonica della OCAP non è ammissibile in quanto in quel caso sono stati concessi aiuti solo per la parte spettante al richiedente l'aiuto. Non si configura dunque alcuna violazione del principio di uguaglianza. Inoltre i costi effettivi per l'allacciamento Eneco non sono noti giacché la Eneco si limita ad addebitare un contributo per l'allacciamento senza specificazione.

I costi per l'allacciamento [nome 2] in linea di principio sono ammissibili all'aiuto. Tuttavia il contratto con [nome 2] sarà risolto se non viene concessa la sovvenzione per l'allacciamento fisico alla rete di calore.

Motivazione della questione pregiudiziale

5. In forza dell'articolo 2.3.2, lettera b), della Normativa, il ministro concede una sovvenzione per l'allacciamento fisico a una rete di calore. Ai sensi dell'articolo 2.3.6. della Normativa, i costi elencati al punto 144, lettere a) e b), degli Orientamenti sono ammissibili se si configura un investimento ai sensi degli Orientamenti. Pertanto nella presente causa gli Orientamenti, e segnatamente l'interpretazione della nozione di «investimento», sono determinanti per la questione di stabilire se si debba concedere aiuto per il finanziamento dell'allacciamento fisico alla rete di calore.

6. Il punto 144, parte iniziale e lettera a), degli Orientamenti stabilisce che l'aiuto deve coprire il finanziamento di costi relativi alla costruzione, all'acquisizione incluso il leasing, o al miglioramento di beni immobili. Atteso che questo punto rientra nella sezione 1.1.1. e nel paragrafo 1.1.1.1. e anche in considerazione dei punti 135, 136 e 137, ivi compresi, esso riguarda l'aiuto agli investimenti e in particolare l'aiuto agli investimenti in attivi materiali e immateriali in aziende agricole. La nozione di investimenti in attivi materiali e immateriali non è definita negli Orientamenti. Nella lingua corrente si tratta di utilizzare risorse (denaro) per acquisire o migliorare attivi materiali e immateriali. Da questo non si evince senz'altro che sia essenziale acquisire la proprietà del bene immobile. Per contro, dalla natura dei costi ammissibili al finanziamento perseguito dall'aiuto previsto al punto 144, lettera a), degli Orientamenti, ossia i costi per la costruzione, l'acquisizione e il miglioramento di beni immobili, si potrebbe desumere che anche nella costruzione o nel miglioramento di beni immobili è richiesto che il beneficiario dell'aiuto sia o divenga proprietario degli immobili a cui i costi si riferiscono. Tuttavia la circostanza che l'acquisizione può riguardare anche il leasing potrebbe indicare che la proprietà non è qui un

requisito essenziale posto alla concessione di aiuto all'investimento. Neppure altre versioni linguistiche, come quella francese, tedesca o inglese, offrono al College chiarezza sull'interpretazione degli Orientamenti qui applicabili.

7. L'azienda agricola fa presente a questo riguardo che l'allacciamento Eneco per cui essa paga il contributo alla Eneco comporta un aumento di valore all'azienda agricola e che dunque si configura un miglioramento dei beni immobili che ne fanno parte. All'udienza del College è stato fatto un raffronto con il leasing dei pannelli solari per una casa; i pannelli solari non diventano proprietà del proprietario della casa, ma grazie ai pannelli il valore della casa aumenta e si potrebbe affermare che sotto questo profilo si ottiene un miglioramento della casa.

8. Da una giurisprudenza costante della Corte di giustizia discende che nell'interpretare una norma di diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v. ad esempio sentenze del 22 gennaio 2020, *Ursa Major Services B.V.*, C-814/18, EU:C:2020:27, punto 49, e del 27 gennaio 2021, *De Ruiter*, C-361/19, EU:C:2021:71, punto 39).

9. Avendo riguardo agli scopi indicati al punto 143, lettere a) e b), degli Orientamenti, volti al miglioramento delle prestazioni globali e della sostenibilità dell'azienda agricola e al miglioramento dell'ambiente naturale, non sembra evidente che il beneficiario della sovvenzione debba acquisire la proprietà dei beni immobili a cui si riferiscono i costi. Questo limita infatti le possibilità alle sole situazioni in cui gli investimenti riguardano costi relativi a beni che appartengono o divengono proprietà delle aziende agricole. Nel caso di specie l'allacciamento fisico alla rete di calore determina un miglioramento delle prestazioni globali e della sostenibilità dell'azienda agricola e il miglioramento dell'ambiente naturale, senza riguardo al fatto se l'azienda agricola sia proprietaria dell'allacciamento fisico alla rete di calore. A questo riguardo potrebbe essere rilevante anche che, come fatto valere dall'azienda agricola, al fine di una gestione sicura e affidabile della rete di calore per la Eneco non è un'opzione affidare la proprietà e pertanto la manutenzione della rete stessa a una singola azienda collegata.

10. Dagli obiettivi degli Orientamenti sopra menzionati si potrebbe dunque desumere che per riconoscere un aiuto agli investimenti per il finanziamento dei costi per la costruzione, l'acquisizione o il miglioramento di beni immobili non è necessario che lo stesso beneficiario sia o divenga proprietario dei beni immobili a cui i costi vanno imputati. Occorre tuttavia osservare che gli Orientamenti formano una deroga al principio generale secondo il quale l'aiuto di Stato è incompatibile con il mercato interno, come stabilito all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. La Corte è tenuta ad interpretare restrittivamente le deroghe a questo principio (v. ad esempio sentenza del 23 febbraio 2006, *Atzeni e a.*, C-346/03 e C-529/03, EU:C:2006:130, punto 79).

11. Da quanto precede discende che il significato preciso degli Orientamenti, e segnatamente dei punti 135, 136, 137 e 144, parte iniziale e lettera a), non è al di

sopra di ogni ragionevole dubbio. Atteso che l'interpretazione del diritto dell'Unione su questo punto è necessaria per la definizione della controversia, il College, in forza dell'articolo 267 TFUE, è tenuto a chiedere alla Corte di giustizia una pronuncia pregiudiziale. Pertanto il College presenta alla Corte di giustizia la seguente questione:

«Se gli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 (2014/C 204/01) e in particolare i punti 135, 136, 137 e 144, parte iniziale e lettera a), debbano essere interpretati nel senso che si configura un aiuto all'investimento per il finanziamento dei costi di costruzione, acquisizione o miglioramento di beni immobili soltanto se il beneficiario di detto aiuto è o diviene esso stesso anche proprietario dei beni immobili a cui i costi si riferiscono».

12. [Rinvio del procedimento] (omissis)

Dispositivo

[Decisione di presentare la questione pregiudiziale sopra formulata e di rinviare il procedimento] (omissis) [Formula conclusiva e firme] (omissis)