DECISIONE (UE) 2015/456 DELLA COMMISSIONE

del 5 settembre 2014

relativa al regime di aiuti SA.26212 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/A/08) e SA.26217 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/B/08) al quale la Repubblica di Bulgaria ha dato attuazione nel contesto di scambi di terreni forestali

[notificata con il numero C(2014) 6207]

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

vista la decisione della Commissione C (2011) 4444 del 29 giugno 2011 ([1]),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni conformemente ai detti articoli e viste le osservazioni trasmesse,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

(1) Il 17 luglio 2008 la Commissione ha ricevuto una lettera da un denunciante che ha chiesto di rimanere anonimo (in appresso il «primo denunciante»), secondo cui la Repubblica di Bulgaria aveva concesso aiuti nel contesto dello scambio di terreni forestali di proprietà privata con terreni del demanio forestale, spesso seguito dalla modifica della destinazione d'uso dei terreni scambiati da terreno forestale a terreno edificabile. Il primo denunciante ha fornito informazioni supplementari con lettere del 28 agosto, 3 settembre, 1º ottobre e 5 dicembre 2008, 18 febbraio e 12 ottobre 2010 e 26 gennaio 2011.

(2) Il 27 gennaio 2009 la Commissione ha ricevuto da un terzo informazioni supplementari sulle operazioni di scambio contestate. Il 14 maggio 2009 è stata presentata una seconda denuncia relativa agli scambi in questione, il cui autore ha fornito informazioni supplementari il 2 e l'8 giugno 2009. Il 23 marzo 2010 un altro terzo ha fornito informazioni alla Commissione in merito a tali scambi.

(3) Le autorità bulgare hanno fornito informazioni alla Commissione sulle operazioni di scambio contestate con lettere del 2 settembre e 28 ottobre 2008, 4 gennaio, 23 e 27 marzo e 30 agosto 2010, e 14 febbraio 2011. Durante le riunioni tenutesi tra i servizi della Commissione e le autorità bulgare il 22 febbraio e il 12 ottobre 2010 e il 3 febbraio 2011, queste ultime hanno fornito informazioni supplementari sugli scambi in questione.

(4) Con lettera del 29 giugno 2011 la Commissione ha informato la Repubblica di Bulgaria che aveva deciso di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato in relazione alle operazioni di scambio contestate. La decisione della Commissione di avviare il procedimento di indagine formale (in appresso la «decisione di avvio») è stata pubblicata nella Gazzetta *ufficiale dell'Unione europea* ([2]). La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni su tale misura.

(5) Con lettera ricevuta il 29 settembre 2011 le autorità bulgare hanno presentato le loro osservazioni sulla decisione di avvio.

([1]) GU C 273 del 16.9.2011, pag. 13.
([2]) Cfr. nota 1.

(6) La Commissione ha ricevuto commenti sulla decisione di avvio dai seguenti interessati: *Ecobalkani-Bulgaria EOOD* ([3]), *Vihren OOD* ([4]), *Aqua Estate OOD* ([5]), *Elkabel AD* ([6]), *Jivka Blagoeva* ([7]), *V-N-G Confort OOD* ([8]), *Yavor Haytov* ([9]), *Simeon Stoev Mirov* ([10]), *LM Impex EOOD* ([11]), *All Seas Property 2 OOD* ([12]), *Litex Commerce AD* ([13]), *Foros Development EAD* ([14]), *Izgrev 5 EOOD* ([15]), *BOIL OOD* ([16]), *BG* Land *Co OOD* ([17]), *Mirta Engineering EOOD* ([18]), *Beta Forest EOOD* ([19]), *Kosta Gerov* ([20]), *Marieta Babeva* ([21]), *Dimitar Terziev* ([22]), *Svetoslav Mihailov* ed *Elizabet Mihailova* ([23]), nonché da un denunciante che ha chiesto di rimanere anonimo ([24]).

(7) Con lettere del 1º settembre, 5 ottobre, 25 novembre e 14 dicembre 2011 e 3 aprile 2012 la Commissione ha trasmesso tali osservazioni alle autorità bulgare fornendo loro l'occasione di replicare. I commenti della Repubblica di Bulgaria sulle osservazioni degli interessati sono pervenuti con lettere rispettivamente del 4 novembre 2011, 15 dicembre 2011, 12 gennaio 2012 e 25 aprile 2012.

(8) Le autorità bulgare hanno fornito informazioni supplementari sulle operazioni di scambio contestate con lettera del 2 dicembre 2011 e durante una riunione con i servizi della Commissione tenutasi il 9 dicembre 2011.

(9) Con lettera del 9 febbraio 2012 la Commissione ha chiesto ulteriori chiarimenti al primo denunciante su talune prove da lui prodotte.

(10) Il 3 aprile 2012 la Commissione ha trasmesso alle autorità bulgare le osservazioni supplementari presentate da alcuni terzi ([25]). La Commissione ha ricevuto i commenti della Repubblica di Bulgaria su tali osservazioni il 25 aprile e il 15 maggio 2012.

(11) Il 26 luglio 2012 la Commissione ha chiesto informazioni supplementari alle autorità bulgare. Il 17 agosto 2012 queste ultime hanno chiesto una proroga del termine per fornire tali informazioni, che è stata concessa dalla Commissione il 31 agosto 2012. Il 19 settembre 2012 le autorità bulgare hanno fornito le informazioni richieste.

(12) Il 3 ottobre 2012 la Commissione ha chiesto ulteriori chiarimenti a *Elkabel AD*, uno dei terzi che hanno presentato osservazioni sulla decisione di avvio. Tali chiarimenti sono stati forniti il 31 ottobre 2012.

(13) Con lettere del 14 gennaio, 17 maggio, 22 luglio e 22 ottobre 2013, la Commissione ha chiesto informazioni supplementari alle autorità bulgare, che sono state trasmesse, rispettivamente, in data 4 e 5 febbraio, 25 giugno, 5 luglio, 16 e 23 agosto, 19 novembre e 20 dicembre 2013. Parte delle informazioni fornite con l'ultimo invio sono state successivamente ritrasmesse dalle autorità bulgare mediante posta elettronica il 21 gennaio 2014.

([3]) Lettera del 26 luglio 2011.
([4]) Lettera del 27 luglio 2011.
([5]) Lettere del 28 luglio e 14 ottobre 2011.
([6]) Lettera del 29 luglio 2011.
([7]) Lettera del 29 luglio 2011.
([8]) Lettera del 29 luglio 2011.
([9]) Lettere del 30 luglio e del 15 e 22 ottobre 2011.
([10]) Lettera del 31 luglio 2011.
([11]) Lettera del 1º agosto 2011.
([12]) Lettera del 1º agosto 2011.
([13]) Lettera del 5 agosto 2011.
([14]) Lettera del 12 agosto 2011.
([15]) Lettera del 22 agosto 2011.
([16]) Lettera del 12 ottobre 2011.
([17]) Lettere del 14 e 23 ottobre 2011.
([18]) Lettera del 14 ottobre 2011.
([19]) Lettera del 14 ottobre 2011.
([20]) Lettere del 16 settembre e 15 ottobre 2011.
([21]) Lettere del 16 settembre e 15 ottobre 2011.
([22]) Lettere del 16 settembre e 15 ottobre 2011.
([23]) Lettere del 15 ottobre e 7 dicembre 2011.
([24]) Lettera del 17 ottobre 2011. Conformemente all'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato CE (GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1), tale interessato ha chiesto che la sua identità non fosse resa nota allo Stato membro interessato, adducendo un danno potenziale.
([25]) Aqua Estate OOD, Beta Forest EOOD, Kosta Gerov, Dimitar Terziev, Yavor Haytov, Valentina Haytova, Georgi Aleksandrov Babev, Marieta Babeva, Elizabet Mihaylova, Svetoslav Mihaylov, BG Land Co OOD, Mirta Engineering EOOD, Miks PS-OOD e Boil OOD.

2. DESCRIZIONE DELLA MISURA

2.1. GLI SCAMBI DI TERRENI

(14) Nel 1947 tutti i terreni forestali della Bulgaria sono divenuti di proprietà statale a seguito degli espropri effettuati dallo Stato. La situazione è rimasta invariata fino al 2000, quando è iniziata la restituzione dei terreni forestali ai precedenti proprietari privati.

(15) Una modifica della legge sulle foreste ([26]) ha introdotto, con effetto dal 22 febbraio 2002, la possibilità di scambiare i terreni forestali recentemente privatizzati con terreni forestali del demanio pubblico rientranti nel fondo forestale nazionale. Tale modifica della legge sulle foreste è rimasta in vigore fino al 27 gennaio 2009 e ha definito l'assetto e le condizioni di tali operazioni.

(16) Ai fini degli scambi, i prezzi dei terreni forestali di proprietà privata e demaniali sono stati determinati sulla base uno specifico regolamento, vale a dire il regolamento sul calcolo dei prezzi di base, dei prezzi per i terreni nelle aree di esclusione e l'istituzione di diritti d'uso e di servitù per foreste e terreni forestali ([27]) (in appresso il «regolamento sui prezzi di base»), che è entrato in vigore il 18 novembre 2003. Il diritto bulgaro non ha consentito agli esperti valutatori di discostarsi dai prezzi dei terreni forestali determinati in applicazione del regolamento sui prezzi di base.

(17) Secondo detto regolamento, il prezzo di base di un appezzamento forestale è costituito dalla somma tra il valore di base del terreno e il valore del popolamento (specie vegetali presenti sul terreno in questione).

(18) Il valore del terreno viene determinato in base al valore medio delle categorie di terreni che presentano condizioni analoghe per la crescita della vegetazione (centocinquanta tipi di siti, ai sensi dell'allegato 1 del regolamento sui prezzi di base). Tale valore viene successivamente adattato utilizzando un coefficiente di adeguamento che tiene conto dell'ubicazione del terreno rispetto alle infrastrutture locali e nazionali. Detto coefficiente di adeguamento (Km), indicato nell'allegato 2 del regolamento sui prezzi di base, viene determinato utilizzando la seguente formula:

$$Km = 1 + g + m + s + p,$$

in cui:

«p» è il coefficiente di prossimità ad una strada carrozzabile misurata in linea retta (da 0,00 a 0,20),

«s» è il coefficiente di prossimità a un'area urbana misurata in linea retta (da 0,00 a 0,25),

«m» è il coefficiente di prossimità al mare misurata in linea retta (da 0,00 a 0,20),

«g» è il coefficiente di prossimità a una città, espressa in cifre che rispecchiano la distanza da una determinata città (la distanza sulla via più breve tra il terreno in questione e la città). Le città sono suddivise in sei gruppi, indicati nella tabella 1:

Tabella 1

Gruppo 1:	Gruppo 2:	Gruppo 3:	Gruppo 4:	Gruppo 5:	Gruppo 6:
Sofia (da 0,00 a 0,70)	Ruse, Plovdiv, Burgas e Varna (da 0,00 a 0,50)	Blagoevgrad, Veliko Tarnovo, Vratza, Pleven e Stara Zagora (da 0,00 a 0,40)	altre città capoluogo (da 0,00 a 0,35)	altre grandi città (Botevgrad, Gorna Oryahovitza, Dimitrovgrad, Dupnitza, Kazanlak, Karlovo, Lom, Petrich, Samokov, Svishtov e Cherven Bryag (da 0,00 a 0,30)	altri comuni (da 0,00 a 0,10)

([26]) La legge bulgara sulle foreste è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale nazionale n. 125 del 29 dicembre 1997.

([27]) Adottato con decreto del Consiglio dei ministri n. 252 del 6 novembre 2003 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale nazionale n. 101 del 18 novembre 2003 (modificato da ultimo nella Gazzetta ufficiale nazionale n. 1 del 5 gennaio 2007).

(19) Il valore del terreno viene ulteriormente adeguato aggiungendo un aumento per ettaro (incremento) stabilito in base al prezzo medio dei terreni osservato nell'area in cui si trova l'appezzamento. Tali incrementi figurano nell'allegato 3 del regolamento sui prezzi di base e sono indicati nella tabella 2:

Tabella 2

	Incremento (BGN/ettaro)
Sofia, centri di villeggiatura nazionali e aree turistiche residenziali adiacenti, terreni siti entro dieci chilometri dal mare	5 000
Insediamenti di prima e seconda categoria	2 000
Insediamenti di terza e quarta categoria	1 000
Insediamenti di quinta e sesta categoria	500
Insediamenti di settima e ottava categoria	0

(20) Il valore totale del terreno determinato con tale meccanismo costituisce il valore di base del terreno.

(21) Il valore del popolamento (specie vegetali presenti sul terreno) è il valore dell'età attuale del popolamento e il valore previsto della sua età del turno. Il valore del legname proveniente dai popolamenti forestali alla loro età attuale (l'età al momento della valutazione) corrisponde al ricavo dalla vendita delle varietà in questione ai prezzi medi di mercato, dai quali vengono dedotti i costi relativi all'abbattimento, alla lavorazione primaria e al trasporto verso il luogo di stoccaggio temporaneo. Se i ricavi non coprono i costi, il legname è considerato privo di valore.

(22) I ricavi delle vendite sono calcolati in base agli stock e ai quantitativi delle categorie di legname. I costi (BGN/metro cubo) dell'abbattimento e della lavorazione primaria del legname con un livello di difficoltà medio dell'area di abbattimento sono determinati dal tipo di alberi e dalla categoria del legno presenti sul terreno. I costi di trasporto del legname dipendono dal tipo di alberi, dalla categoria del legname e dalla distanza media di trasporto dal terreno considerato. I costi di trasporto vengono calcolati moltiplicando il numero di chilometri del trasporto per un coefficiente che tiene conto del livello di difficoltà del percorso.

(23) I prezzi di mercato medi e i costi relativi all'abbattimento, alla lavorazione primaria e al trasporto del legname devono essere stabiliti e aggiornati periodicamente dall'Agenzia esecutiva delle foreste (in appresso l'«AEF») ([28]) sulla scorta delle medie ponderate calcolate in base ai dati statistici raccolti in un triennio (l'ultimo anno ha valore doppio).

(24) Sommando il valore del popolamento, quale determinato da un valutatore, al valore di base del terreno si ottiene così il prezzo di base di un appezzamento di terreno forestale.

(25) A tale prezzo di base viene applicato un adeguamento che tiene conto delle funzioni di protezione della natura caratterizzante l'ambiente e ricreative dei terreni forestali situati nelle aree soggette alla cosiddetta «tutela speciale contro l'urbanizzazione», istituita per legge in alcune regioni della Bulgaria. Conformemente all'allegato 19 del regolamento sui prezzi di base, il valore di base dei terreni forestali ubicati in tali aree viene moltiplicato per un coefficiente (K) indicato nella tabella 3 ([29]), vale a dire:

Tabella 3

Prima fascia costiera sul Mar Nero	K = 6;
Seconda fascia costiera sul Mar Nero	K = 5;

([28]) Precedentemente, l'Agenzia esecutiva delle foreste era denominata Agenzia del demanio forestale, o ADF. A fini di uniformità, nella presente decisione si farà riferimento all'«AEF».

([29]) Se un immobile rientra in più zone, si tiene conto del coefficiente più elevato.

Località di soggiorno, stazioni turistiche e insediamenti di rilevanza nazionale	K = 4;
Foreste e terreni situati in aree che si estendono dai bordi delle strade nazionali e comunali fino ai confini delle zone in cui è consentita l'edificazione	K = 3;
Località di soggiorno, stazioni turistiche e insediamenti di rilevanza nazionale	K = 4;

(26) Infine, al prezzo di base del terreno viene applicato il cosiddetto «coefficiente di regolamentazione del mercato», conformemente all'allegato 20 del regolamento sui prezzi di base. Tale coefficiente è espresso in BGN/m^2 e varia da 10, per i terreni adiacenti al mare, le grandi località montane e Sofia, a 1, per i terreni ubicati nei luoghi meno attraenti.

(27) In deroga a quanto precede, se in virtù dello scambio la parte privata ha ricevuto un terreno forestale il cui prezzo amministrato totale è superiore a quello del terreno da lui ceduto, detta parte deve corrispondere allo Stato la differenza di prezzo. Secondo le autorità bulgare, come regola generale, lo Stato ha accettato esclusivamente gli scambi con i quali ha acquisito un terreno di valore amministrato superiore. Tale regola, tuttavia, implica solo che il prezzo amministrato totale del terreno di proprietà privata debba essere superiore al prezzo amministrato del terreno demaniale ricevuto in cambio, e non riguarda il prezzo al metro quadro.

(28) Il 27 gennaio 2009 è entrato in vigore il divieto di scambio dei terreni forestali. Il periodo in esame delle operazioni di scambio contestate è quindi compreso tra il 1º gennaio 2007, data di adesione della Repubblica di Bulgaria all'Unione, e il 27 gennaio 2009, data della moratoria sugli scambi (in appresso il «periodo in esame»).

2.2. LA VARIAZIONE DELLA DESTINAZIONE D'USO DEI TERRENI.

(29) I denuncianti asseriscono inoltre che alle operazioni di scambio è spesso seguita una modifica della destinazione d'uso dei terreni da terreno forestale a terreno edificabile e che tale modifica ha ulteriormente aumentato la differenza tra il valore di mercato dei terreni del demanio forestale e quello dei terreni di proprietà privata oggetto dello scambio.

(30) Le autorità bulgare hanno spiegato che la procedura per la modifica della destinazione d'uso dei terreni non è disciplinata dalle diposizioni della legge sulle foreste (a differenza delle operazioni di scambio), ma da una serie di misure legislative separate, tra cui la legge sulla pianificazione del territorio (in appresso la «ZUT») ([30]). Conformemente a tale normativa, i proprietari di terreni forestali possono chiedere di cambiarne la destinazione d'uso in terreno edificabile presentando apposita domanda presso la direzione dell'AEF, che faceva parte del ministero dell'Agricoltura e dell'alimentazione ([31]). Una commissione di esperti (interni ed eventualmente esterni) esamina poi la domanda e trasmette un parere al direttore generale, il quale adotta una decisione preliminare sulla domanda. Se la decisione è favorevole e conferma la fondatezza e la legittimità della domanda, viene trasmessa a tutti i servizi incaricati della modifica della destinazione d'uso (governatore regionale, sindaco e direttore della direzione regionale delle foreste).

(31) Sulla base di una decisione preliminare favorevole, il proprietario presenta la domanda presso il comune interessato ai fini dell'assegnazione, redazione e approvazione di un piano generale dettagliato. Tale piano prevede la consultazione di tutte le parti interessate (locali). Se il piano viene approvato dalle autorità competenti, dopo la sua entrata in vigore il proprietario del terreno presenta una domanda presso il ministero dell'Agricoltura e dell'alimentazione per l'esclusione del terreno forestale in questione dalle risorse forestali protette. Se la domanda è accolta, viene riscossa un'imposta di registro, stabilita da un valutatore indipendente conformemente alle disposizioni del regolamento sui prezzi di base.

(32) Dopo il pagamento dell'imposta di registro da parte del proprietario del terreno forestale alle autorità competenti viene avviata la procedura per l'adozione di una decisione amministrativa sulla modifica della destinazione d'uso del terreno. A seconda delle dimensioni del fondo, tale decisione spetta al ministero dell'Agricoltura e dell'alimentazione (se riguarda un terreno di dimensioni inferiori a dieci ettari) o al Consiglio dei ministri.

(33) Il 3 settembre 2009 è stata introdotta una moratoria sulla modifica a posteriori della destinazione d'uso dei terreni scambiati.

2.3. BASE GIURIDICA DELLE MISURE

(34) Gli scambi, il calcolo dei prezzi da utilizzare nelle operazioni di scambio e la procedura per la modifica della destinazione d'uso dei terreni forestali scambiati sono disciplinati dai seguenti testi normativi:

([30]) Pubblicata nella Gazzetta ufficiale nazionale n. 1 del 2 gennaio 2001.

([31]) Nel periodo 1999-2007 tale ministero era denominato «ministero dell'Agricoltura e delle foreste». All'inizio del 2008 è stato ridenominato «ministero dell'Agricoltura e dell'alimentazione». Per ragioni di uniformità, nella presente decisione si farà riferimento alla denominazione attuale di tale ministero, di cui faceva parte l'agenzia esecutiva per le foreste (AEF).

— legge bulgara sulle foreste;

— regolamento sul calcolo dei prezzi di base, dei prezzi per i terreni nelle aree di esclusione e l'istituzione di diritti d'uso e di servitù per foreste e terreni forestali;

— legge sul patrimonio dello Stato ([32]);

— legge sulle obbligazioni e i contratti ([33]);

— legge sulla pianificazione del territorio.

2.4. BENEFICIARI

(35) I potenziali beneficiari delle operazioni di scambio sono persone fisiche, comuni e imprese private, spesso attivi nei settori immobiliare e/o del turismo, che hanno scambiato i loro terreni forestali con terreni del demanio forestale.

3. **MOTIVI CHE HANNO DETERMINATO L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO**

(36) Nella decisione di avvio la Commissione ha espresso dubbi sulla questione se le operazioni di scambio e/o la successiva modifica della destinazione d'uso dei terreni comportassero elementi di aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato e se tali aiuti potessero essere considerati compatibili con il mercato interno.

3.1. NESSO INTRINSECO TRA GLI SCAMBI E LA MODIFICA DELLA DESTINAZIONE D'USO DEI TERRENI

(37) Un primo dubbio sollevato dalla Commissione riguardava l'affermazione dei denuncianti secondo cui, in molti casi, gli scambi sono stati seguiti da una modifica della destinazione d'uso dei terreni scambiati, vale a dire da terreno forestale a terreno edificabile.

(38) Nella decisione di avvio la Commissione ha osservato, alle luce delle prove numeriche fornite dalle autorità bulgare, che quindici delle 147 operazioni effettuate nel periodo in esame (2006-2009) sono state seguite da una modifica della destinazione d'uso (10 %). Inoltre, la Commissione ha rilevato che le operazioni di scambio e le potenziali domande di modifica della destinazione d'uso sono soggette a norme giuridiche diverse e a procedure amministrative distinte. A prima vista, tali elementi sembravano confermare la tesi delle autorità bulgare secondo cui – in linea di principio – le due fasi non sono intrinsecamente connesse ([34]).

(39) Tuttavia, le autorità bulgare hanno indicato che le formule utilizzate per stabilire i prezzi amministrati dei terreni forestali e l'imposta di registro dovuta per la modifica della loro destinazione d'uso sono state fissate a un livello tale da garantire che il prezzo pieno per lo scambio dei terreni forestali e la modifica della loro destinazione d'uso corrispondesse in larga misura al prezzo di mercato di terreni edificabili analoghi. Ciò poteva implicare che le autorità avessero previsto che molti investitori avrebbero tentato di abbinare le due fasi in un'unica operazione.

(40) Di conseguenza, la Commissione ha sollevato dubbi sulla questione se la potenziale modifica della destinazione d'uso dei terreni forestali in questione debba essere presa in considerazione per stabilire i prezzi degli appezzamenti ai fini delle operazioni di scambio, vale a dire se lo scambio e la successiva modifica della destinazione d'uso dei terreni scambiati debbano essere considerati intrinsecamente connessi.

3.2. POTENZIALE AIUTO DI STATO NELLA MODIFICA DELLA DESTINAZIONE D'USO DEI TERRENI

(41) Un secondo dubbio sollevato dalla Commissione riguardava la questione se la modifica della destinazione d'uso dei terreni scambiati potesse dare luogo alla concessione di un aiuto di Stato, in quanto determinava un ulteriore aumento del valore dei terreni scambiati.

(42) La Commissione ha rilevato nella decisione di avvio che, a prima vista, la modifica della destinazione d'uso non sembra avere comportato un trasferimento di risorse statali. L'imposta di registro dovuta per tali operazioni è stata calcolata conformemente alle disposizioni di legge e – a quanto risulta alla Commissione – è stata pagata in tutti i casi. Pertanto, quand'anche alcune imprese interessate dalla modifica della destinazione d'uso dei terreni avessero tratto vantaggio da tale modifica, le decisioni amministrative che l'hanno determinata non darebbero luogo a un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. La Commissione non ha assunto una posizione definitiva al riguardo e ha invitato gli interessati a presentare osservazioni sulla questione se le operazioni comportassero aiuti di Stato.

([32]) Pubblicata nella Gazzetta ufficiale nazionale n. 44 del 21 maggio 1996 (modificata da ultimo nella Gazzetta ufficiale nazionale n. 41 del 2 giugno 2009).

([33]) Pubblicata nella Gazzetta ufficiale nazionale n. 275 del 22 novembre 1950 (modificata da ultimo nella Gazzetta ufficiale nazionale n. 50 del 30 maggio 2008).

([34]) Un numero imprecisato di modifiche previste della destinazione d'uso dei terreni potrebbe essere bloccato dalla moratoria imposta nel 2009.

3.3. POTENZIALE AIUTO DI STATO NELLO SCAMBIO DEI TERRENI FORESTALI

(43) La Commissione ha rilevato nella decisione di avvio che i prezzi dei terreni forestali ai fini degli scambi sono stati stabiliti dagli esperti esclusivamente secondo le formule indicate nel regolamento sui prezzi di base. La Commissione ha quindi sollevato dubbi sulla questione se l'applicazione di tali formule abbia condotto a un prezzo amministrato analogo ai prezzi ottenuti in operazioni concluse tra due parti private a condizioni di mercato. Conseguentemente, la Commissione ha invitato la Repubblica di Bulgaria e i terzi a fornirle informazioni sui prezzi di mercato ottenuti nelle vendite (o nelle operazioni di scambio) interamente private di terreni forestali effettuate in Bulgaria nel periodo in esame. La Commissione ha altresì invitato la Repubblica di Bulgaria e i terzi a fornirle informazioni sulle differenze fra tali prezzi e i prezzi amministrati utilizzati per le operazioni di scambio contestate e, pertanto, sulla potenziale entità degli aiuti di Stato implicati in tali operazioni. Inoltre, la Commissione ha invitato la Repubblica di Bulgaria e i terzi a fornirle informazioni sulle norme applicate ai conguagli corrisposti nell'ambito delle operazioni di scambio in caso di differenza di prezzo tra i due terreni scambiati. Infine, la Commissione ha invitato la Repubblica di Bulgaria a fornirle informazioni supplementari per suffragare la sua affermazione secondo cui gli scambi contestati non inciderebbero sul commercio all'interno dell'Unione.

(44) Nella decisione di avvio la Commissione ha anche esposto il proprio parere preliminare sulle modalità con le quali andrebbe quantificato il vantaggio derivante dalle operazioni di scambio contestate, ove si ritenesse che gli scambi in questione diano luogo ad aiuti di Stato:

i) la differenza tra il prezzo di mercato reale del terreno forestale privato 1 e il prezzo amministrato del terreno 1, determinato secondo le disposizioni del regolamento sui prezzi di base;

ii) la differenza tra il prezzo di mercato reale del terreno del demanio forestale 2 e il prezzo amministrato del terreno 2, determinato secondo le disposizioni del regolamento sui prezzi di base.

L'importo degli aiuti di Stato implicati nelle operazioni di scambio corrisponderebbe dunque alla differenza tra il valore di (ii) e il valore di (i).

Nel calcolare il potenziale elemento di aiuto di Stato insito nell'operazione occorre tenere conto anche dell'eventuale conguaglio corrisposto da una delle parti all'altra in ragione della differenza tra i prezzi amministrati dei due terreni oggetto dell'operazione di scambio.

3.4. COMPATIBILITÀ DEI POTENZIALI AIUTI DI STATO

(45) Per il caso in cui si constatasse che la modifica della destinazione d'uso dei terreni e/o le operazioni di scambio danno luogo ad aiuti di Stato, la Commissione ha sollevato dubbi nella decisione di avvio sulla questione se tali aiuti possano essere considerati compatibili con il mercato interno e, più specificamente, con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del trattato e le disposizioni degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2007-2013 ([35]) e/o con l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato e le disposizioni degli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2007-2013 (in appresso gli «orientamenti sul settore forestale») ([36]).

(46) La Commissione ha quindi chiesto alla Repubblica di Bulgaria e agli interessati di presentare osservazioni sulla compatibilità delle misure contestate.

4. **OSSERVAZIONI DEGLI INTERESSATI**

4.1. OSSERVAZIONI DEL PRIMO DENUNCIANTE SUI DUBBI SOLLEVATI DALLA COMMISSIONE NELLA DECISIONE DI AVVIO

(47) Il primo denunciante sostiene che gli scambi contestati costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato incompatibili con il mercato interno.

(48) Per quanto riguarda il primo dubbio espresso dalla Commissione, il primo denunciante sostiene che la modifica della destinazione d'uso dei terreni e le operazioni di scambio dovrebbero essere considerate intrinsecamente connesse. In primo luogo, il denunciante afferma che molti dei beneficiari degli scambi sono attivi nei settori delle costruzioni e del turismo ma non in quello forestale. In secondo luogo, a parere del primo denunciante, poiché la moratoria è entrata in vigore nel 2009, in pratica i terreni forestali scambiati non vengono sfruttati commercialmente. In terzo luogo, al momento delle operazioni di scambio, molti dei beneficiari avrebbero annunciato e pubblicizzato i loro progetti di trasformazione dei terreni forestali scambiati in stazioni sciistiche o balneari e perfino avviato discussioni con le competenti autorità locali per assicurarsi che la destinazione d'uso

([35]) GU C 54 del 4.3.2006, pag. 13.
([36]) GU C 319 del 27.12.2006, pag. 1.

dei terreni fosse modificata. In quarto luogo, il denunciante afferma che spesso la medesima agenzia nazionale (AEF) era responsabile sia per la conclusione dello scambio, sia per l'esclusione del terreno scambiato dal fondo forestale (AEF e autorità di regolamentazione competente) ([37]), che ne rendeva possibile lo sfruttamento a fini commerciali.

(49) Di conseguenza, il primo denunciante ritiene che la potenziale riclassificazione della destinazione d'uso dei terreni e il corrispondente incremento di prezzo andrebbero presi in considerazione nel quantificare l'importo complessivo degli aiuti di Stato implicati nelle operazioni di scambio. Pertanto, secondo il denunciante, per riflettere adeguatamente il prezzo di mercato dei terreni scambiati nella quantificazione dell'aiuto, occorrerebbe effettuare un confronto con appezzamenti di terreno edificabile.

(50) Il denunciante sostiene inoltre che, considerata l'attrattiva delle regioni in cui erano ubicati i terreni del demanio forestale, sarebbe stato più prudente per le autorità aumentare il valore dei terreni (vale a dire modificarne la destinazione d'uso per renderli edificabili) prima di cederli. Secondo il denunciante, in nessuno dei casi in cui è stato proposto uno scambio l'AEF ha provveduto a modificare la destinazione d'uso dei terreni prima che si svolgesse l'operazione. Ciò costituirebbe, a parere del denunciante, un chiaro indizio della volontà di conferire un vantaggio all'acquirente del terreno forestale demaniale. Tale prassi è stata criticata anche in una relazione della Banca mondiale del 2009 concernente il patrimonio forestale della Bulgaria, in cui è stato rilevato che lo Stato stava subendo perdite in questo particolare modo ([38]).

(51) Per quanto riguarda il secondo dubbio espresso dalla Commissione, relativo alla questione se siano stati concessi aiuti di Stato attraverso la modifica della destinazione d'uso dei terreni scambiati, il primo denunciante sostiene che, sebbene l'acquirente dei terreni abbia pagato un'imposta di registro all'atto della decisione di modificare la destinazione d'uso dei terreni e il relativo importo debba essere detratto da quello degli eventuali aiuti ricevuti attraverso gli scambi, detta imposta non rispecchia l'effettivo incremento di valore del terreno conseguente a tale modifica. Il denunciante asserisce inoltre, che nei casi in cui lo scambio è stato effettuato prima dell'adesione della Bulgaria all'Unione, ma la modifica della destinazione d'uso è intervenuta dopo l'adesione, l'aiuto di Stato illegittimo concesso all'acquirente del terreno dovrebbe corrispondere alla differenza tra il valore di mercato del rispettivo appezzamento al momento dello scambio (prima dell'adesione) e il suo valore di mercato dopo la modifica della destinazione d'uso (dopo l'adesione).

(52) Per quanto concerne il terzo dubbio espresso dalla Commissione riguardo alla presenza di aiuti di Stato negli scambi, il denunciante sostiene che le formule prescritte dal regolamento sui prezzi di base non rispecchiano il valore di mercato dei terreni scambiati. Il denunciante contesta inoltre l'indipendenza dei valutatori, in quanto, a suo parere, l'acquirente del terreno sarebbe libero di scegliere un valutatore bendisposto, il che comporterebbe una significativa sottostima dei prezzi.

(53) Il denunciante ha inoltre fornito dati supplementari sui prezzi di mercato dei terreni forestali scambiati o di terreni forestali molto simili, dai quali emergerebbero notevoli differenze rispetto ai prezzi amministrati degli appezzamenti. Per mancanza di tempo, il denunciante ha verificato solo i prezzi di nove degli appezzamenti scambiati. A tale scopo sono state utilizzate valutazioni bancarie dei terreni e informazioni tratte dal registro immobiliare nazionale, dalle quali risultano i prezzi reali di operazioni di vendita relative ad appezzamenti analoghi. Le differenze di prezzo riscontrate variavano da una sottovalutazione (utilizzando il prezzo amministrato) del 50-65 % a casi nei quali cui il terreno forestale sarebbe stato acquisito all'1-2 % del suo valore di mercato.

(54) Infine, il denunciante asserisce che il fatto che sia stato avviato un procedimento penale nei confronti del precedente direttore dell'AEF, con l'imputazione di avere concluso scambi pregiudizievoli per lo Stato, indica che le stesse autorità bulgare ritengono che i terreni forestali siano stati ceduti ad alcuni soggetti privati a un prezzo molto inferiore al valore di mercato.

(55) Per quanto riguarda la questione se le operazioni di scambio falsino la concorrenza e incidano sugli scambi tra Stati membri, il denunciante afferma che, a sua conoscenza, nessuno dei beneficiari degli scambi effettua operazioni forestali a titolo di attività commerciale prevalente. Al contrario, quasi tutti i beneficiari svolgerebbero da tempo o prevedrebbero di svolgere attività economiche o di investimento in uno dei seguenti settori: speculazioni immobiliari, costruzioni e/o turismo. Secondo il denunciante, il turismo riguarda per definizione l'intero mercato

([37]) Secondo il denunciante, l'esclusione della foresta dal fondo forestale nazionale pregiudica la successiva decisione delle autorità locali sulla sua futura destinazione d'uso, in quanto tali autorità possono solo adottare un piano dettagliato di gestione per il terreno in questione, che ha cessato di essere una foresta e pertanto non è più protetto come tale.

([38]) «Bulgaria: Forest Policy Note», 10 marzo 2009, pag. 11, punto 51, http://siteresources.worldbank.org/BULGARIAEXTN/Resources/305438-1224088560466/BulgariaForestPolicyNote03102009GOB.pdf.

interno, per cui anche un numero limitato di aiuti selettivi ne comporta necessariamente una distorsione. Il denunciante afferma inoltre che, considerato il numero e l'importanza degli scambi, i concorrenti stranieri sono effettivamente dissuasi dall'entrare nel mercato bulgaro. Sebbene alcuni dei principali investitori dell'Unione (ad esempio Lindner ed ECE) abbiano realizzato progetti di costruzione urbana in Bulgaria (complessi direzionali e grandi magazzini), praticamente tutti gli investimenti su grande scala in stazioni balneari, sciistiche o golfistiche sarebbero stati effettuati da imprese soggette a controllo bulgaro.

4.2. OSSERVAZIONI DEI BENEFICIARI DELLE OPERAZIONI DI SCAMBIO E DI ALTRI TERZI

(56) Alla Commissione sono pervenute osservazioni da parte di numerosi terzi, la maggior parte dei quali era costituita dalle parti private delle operazioni di scambio (in appresso i «beneficiari»). La Commissione rileva che alcuni beneficiari ([39]) si sono limitati a rendere una breve dichiarazione secondo cui le operazioni di scambio alle quali hanno preso parte non comportavano aiuti di Stato. Altri beneficiari hanno esposto osservazioni più dettagliate sui dubbi espressi dalla Commissione nella decisione di avvio, che saranno esaminate nelle sezioni successive.

4.2.1. **Nesso intrinseco tra lo scambio e la modifica della destinazione d'uso dei terreni**

(57) Per quanto riguarda il primo dubbio espresso dalla Commissione sull'esistenza di un nesso intrinseco tra gli scambi e la modifica della destinazione d'uso dei terreni, la maggior parte dei beneficiari ([40]) che hanno risposto alla decisione di avvio sostiene che tale nesso non esiste. Lo scambio e la successiva modifica della destinazione d'uso dei terreni scambiati sarebbero soggetti a due procedure separate, rientranti ciascuna nella competenza di due enti pubblici diversi che operano indipendentemente l'uno dall'altro. Gli scambi rientrano nella competenza del ministero dell'Agricoltura e dell'alimentazione o del Consiglio dei ministri, a seconda delle dimensioni del terreno oggetto di scambio, e dell'AEF, mentre la modifica della destinazione d'uso dei terreni rientra nella competenza delle autorità locali – i sindaci dei comuni o i consigli comunali, il ministro dello Sviluppo regionale e dei lavori pubblici o i governatori regionali per i siti ubicati nelle loro regioni – e richiede l'approvazione di un piano dettagliato o generale di gestione del territorio.

(58) Un beneficiario ([41]) afferma inoltre che non esiste un nesso automatico tra la modifica della destinazione d'uso e l'incremento di valore del terreno. La decisione relativa a tale modifica si baserebbe sulla valutazione della sua necessità, che ha una portata più ampia e spesso travalica gli interessi privati dei proprietari, e non si basa quindi sugli interessi commerciali delle parti dell'operazione di scambio. Un altro beneficiario ([42]) rileva che i dati statistici forniti dalle autorità bulgare confermano la mancanza di un nesso intrinseco. Infine, altri beneficiari ([43]) ritengono che la questione dell'esistenza di un nesso intrinseco sia irrilevante, in quanto nei loro casi particolari i terreni scambiati da essi acquisiti non sono esclusi dalla tutela forestale a fini di sviluppo e non è stata avviata alcuna procedura per modificarne la destinazione d'uso.

(59) Per quanto riguarda la questione se la potenziale modifica della destinazione d'uso debba essere presa in considerazione per determinare il prezzo del terreno scambiato, la maggior parte dei beneficiari si è espressa in senso contrario, per vari motivi ([44]). Alcuni beneficiari sostengono che non sarebbe corretto tenere conto dell'ipotetica possibilità di modificare la destinazione d'uso del terreno scambiato, in quanto tale modifica potrebbe non essere mai richiesta o la relativa domanda potrebbe essere respinta per mancanza dei rispettivi requisiti di carattere amministrativo La posizione strategica del terreno forestale scambiato, che ne aumenterebbe il valore, dovrebbe essere irrilevante nei casi in cui la destinazione d'uso non sia stata modificata e il terreno acquisito possa essere utilizzato solo per gli scopi previsti dalla legge. Così, uno dei beneficiari ([45]) sostiene che si dovrebbe tenere conto dello specifico accordo raggiunto dalle parti dello scambio alla data della valutazione. Un calcolo equo e oggettivo del valore di mercato dovrebbe inoltre tenere conto dei piani generali di gestione del territorio (che consentono o meno l'edificazione) vigenti alla data della valutazione dei terreni forestali scambiati. Di conseguenza, occorrerebbe stabilire una serie di criteri uniformi che consenta di distinguere tra un'ipotetica possibilità e l'effettiva intenzione delle parti dello scambio di modificare successivamente la destinazione d'uso del terreno.

(60) Inoltre, molti beneficiari rilevano che, per l'esclusione del terreno dalla tutela forestale, al momento della modifica della destinazione d'uso viene riscossa un'imposta corrispondente al prezzo al metro quadro dei terreni edificabili dell'area in questione. Pertanto, tali beneficiari sostengono di non ricavare alcun vantaggio economico dalla modifica, in quanto, se il terreno acquisito fosse venduto, utilizzato come garanzia o sviluppato, il suo valore equivarrebbe a quello di un terreno edificabile. Un argomento analogo è stato addotto da Mirta Engineering e Beta Forest, le quali rilevano che la modifica della destinazione d'uso dei terreni comporta spese supplementari, in

([39]) Ecobalkani-Bulgaria EOOD, Vihren OOD e Elkabel AD.
([40]) Questa tesi è stata sostenuta da Foros, Mirta Engineering, Beta Forest, LM Impex, dal sig. Gerov, dal sig. Babev e dalla sig.ra Babeva, dal sig. Terziev, dal sig. Mihailov e dalla sig.ra Mihailova.
([41]) All Seas.
([42]) LM Impex.
([43]) Questa tesi è stata sostenuta da Izgrev, Litex, MIKS, BOIL e dalla sig.ra Blagoeva.
([44]) Questa tesi è stata sostenuta dai sigg. Gerov e Terziev nonché dal sig. Babev e dalla sig.ra Babeva.
([45]) All Seas.

particolare l'imposta di registro e le imposte locali nonché i costi di progettazione, che determinano un ulteriore aumento del valore degli immobili. Analogamente, il sig. Mihailov e la sig.ra Mihailova affermano che nel loro caso la modifica della destinazione d'uso del terreno era subordinata al pagamento delle imposte demaniali previste dall'articolo 17 della legge sulle foreste e dal regolamento di attuazione della medesima legge.

(61) Infine, alcuni beneficiari ([46]) considerano la questione irrilevante, in quanto nel loro caso particolare il terreno scambiato da essi acquisito non è stato escluso dalla tutela forestale a fini di sviluppo e non è stata avviata alcuna procedura per modificarne la destinazione d'uso. MIKS ha rilevato nelle sue osservazioni che il suo contratto di scambio con lo Stato bulgaro vietava di modificare la destinazione d'uso del terreno.

4.2.2. **Aiuti di Stato negli scambi di terreni forestali**

(62) Per quanto riguarda i dubbi sollevati dalla Commissione sulla questione se i prezzi amministrati delle operazioni di scambio abbiano condotto a un prezzo di mercato, i beneficiari ([47]) hanno esposto argomenti analoghi, in riferimento alle rispettive operazioni, per dimostrare che così è stato.

(63) In primo luogo, uno dei beneficiari ([48]) sostiene che, per stabilire i prezzi amministrati, il regolamento sui prezzi di base tiene conto di criteri oggettivi, quali l'ubicazione del terreno, l'importanza delle regioni nonché il tipo e l'importanza delle varietà vegetali presenti sul terreno, mentre altri due beneficiari ([49]) sostengono che il prezzo amministrato di scambio si basa su criteri identici a quelli utilizzati negli scambi di terreni forestali privati conclusi tra investitori privati, riguardanti terreni situati in prossimità di infrastrutture locali o nazionali e analoghi a quelli oggetto delle operazioni di scambio contestate in termini di specie vegetali, ubicazione in aree soggette a tutela speciale contro l'urbanizzazione ecc. Analogamente, altri beneficiari ([50]) sostengono che le valutazioni risultanti dal regolamento sui prezzi di base conducono a prezzi amministrati simili, o in molti casi superiori, ai prezzi di mercato dei terreni forestali in Bulgaria a causa della mancanza di un mercato interno di questo tipo e del fatto che alcune operazioni private sono state concluse a prezzi bassi. Pertanto, gli scambi sarebbero stati effettuati alle attuali condizioni economiche di mercato.

(64) In secondo luogo, alcuni beneficiari ([51]) sostengono di avere effettuato valutazioni dei terreni scambiati che conducono a prezzi amministrati analoghi ([52]) e in molti casi perfino superiori ([53]) ai prezzi di mercato dei terreni forestali in Bulgaria.

(65) In terzo luogo, alcuni beneficiari ([54]) individuano nella mancanza di operazioni di scambio o di vendita interamente private, negli ambiti in cui avvengono gli scambi dei beneficiari, il motivo per il quale i prezzi amministrati dovrebbero essere ritenuti prossimi ai prezzi di mercato.

(66) Infine, secondo alcuni beneficiari ([55]), poiché il ministero dell'Agricoltura e dell'alimentazione può rifiutare, nell'esercizio del suo potere discrezionale, di concludere lo scambio nel caso in cui lo Stato non abbia interesse ad acquisire il terreno forestale privato, e le condizioni dell'accordo di scambio devono essere approvate da entrambe le parti (pubblica e privata), le operazioni in questione dovrebbero essere considerate operazioni commerciali nel cui ambito lo Stato si comporta come un operatore in un'economia di mercato (in appresso «OEM»).

(67) Circa l'ammontare potenziale degli aiuti di Stato implicati nelle operazioni (ossia la differenza tra i prezzi amministrati e i prezzi di mercato dei terreni forestali), la maggior parte dei beneficiari ([56]) ha risposto che, nei casi in cui il terreno di proprietà privata aveva un valore superiore al terreno demaniale, le autorità bulgare non hanno coperto

([46]) Foros Development, Izgrev, Liteks Komers e Jivka Blagoeva.
([47]) Questa tesi è stata sostenuta dal sig. Mihailov e dalla sig.ra Mihailova, da Mirta Engineering, Beta Forest ed Elkabel nonché dalla sig.ra Blagoeva.
([48]) La sig.ra Blagoeva.
([49]) Izgrev e Litex Komers.
([50]) Il sig. Gerov, il sig. Babev e la sig.ra Babeva, nonché il sig. Terziev (e, per loro conto, l'avvocato sig.ra Shankova).
([51]) LM Impex, il sig. Mihailov e la sig.ra Mihailova, Mirta Eningeering, Beta Forest e Foros Development.
([52]) Elkabel. In risposta ai dubbi espressi dalla Commissione, Elkabel ha commissionato una nuova perizia a un esperto indipendente, dalla quale è emerso che, sebbene i prezzi di mercato di alcuni dei terreni interessati fossero superiori ai prezzi amministrati calcolati conformemente al regolamento sui prezzi di base, il prezzo amministrato complessivo di tutti i terreni scambiati da Elkabel era superiore al loro prezzo di mercato. Risultava inoltre che anche il prezzo amministrato totale dei terreni demaniali scambiati era superiore al loro prezzo di mercato. Il valutatore ha quindi concluso che l'impiego dei prezzi amministrati non ha comportato la concessione di un indebito vantaggio a Elkabel.
([53]) Izgrev, Litex Komers, il sig. Gerov, il sig. Terziev, il sig. Babev e la sig.ra Babeva, MIKS e BOIL. Nel caso del sig. Mihailov e della sig.ra Mihailova, il valore dei terreni privati oggetto di scambio sarebbe stato superiore (83 322,66 BGN) a quello dei terreni demaniali (67 125,00 BGN).
([54]) Il sig. Mihailov e la sig.ra Mihailova, Mirta Engineering e Beta Forest (per la regione di Novo Oriahovo), Foros Development (in relazione al comune di Burgas) nonché MIKS e BOIL (in relazione alla regione di Nessebar).
([55]) MIKS, BOIL, Foros Development, Mirta Engineering e Beta Forest.
([56]) Izgrev, la sig.ra Blagoeva, MIKSD, BOIL, Mirta Engineering, Beta Forest, il sig. Mihailov e la sig.ra Mihailova.

la differenza di prezzo. Un altro beneficiario ([57]) ha sostenuto che la differenza tra i prezzi di mercato dei terreni forestali pubblici e privati oggetto di scambio situati nella stessa area o in aree limitrofe è favorevole per lo Stato, in quanto i prezzi amministrati sarebbero superiori ai prezzi di mercato negoziati liberamente tra i proprietari di foreste private ubicate nelle medesime aree.

(68) Per quanto concerne le altre condizioni per constatare un aiuto di Stato, molti beneficiari ([58]) hanno sostenuto che tali condizioni non sussistevano. Infatti, alcuni di loro ([59]) affermano di essere persone fisiche, alle quali non si applicano né la legge bulgara sugli aiuti di Stato, né l'articolo 107 del trattato. Riguardo alle risorse statali, detti beneficiari rilevano che lo Stato ha acquisito i terreni attraverso espropriazioni illegittime senza congrua indennità, sicché non potrebbe ritenersi che esso disponga di tali risorse. Quanto alla selettività, tali beneficiari sostengono che la legge sulle foreste ha efficacia «erga omnes» e pertanto non comporta alcuna discriminazione.

(69) Un altro beneficiario ([60]) afferma parimenti che le operazioni di scambio non soddisfacevano le condizioni di cui all'articolo 107 del trattato, ma adduce motivi leggermente diversi. In primo luogo, non vi sarebbe alcun trasferimento di risorse statali, in quanto lo scambio costituirebbe una «doppia operazione di vendita» realizzata dopo che un perito immobiliare indipendente aveva effettuato una valutazione secondo i criteri obiettivi stabiliti dalla legge per il calcolo dei prezzi. Non sarebbe stato conferito alcun vantaggio e le controparti dello scambio non sarebbero state poste in una situazione più favorevole rispetto ai concorrenti, in quanto qualsiasi proprietario di terreno forestale avrebbe potuto chiedere di scambiare il proprio terreno privato con un terreno del demanio forestale. Un argomento analogo è stato avanzato da un altro beneficiario ([61]), secondo il quale il regime di scambi sarebbe una misura generale di cui potrebbero avvalersi tutti i proprietari di terreni forestali.

(70) Per quanto concerne l'esistenza di un vantaggio economico, la maggior parte dei beneficiari ([62]) ha negato di avere ottenuto tale vantaggio dalle operazioni, in quanto, secondo loro, il prezzo amministrato dei terreni scambiati era pari o superiore al prezzo di mercato.

(71) Infine, per quanto concerne la questione se le operazioni di scambio falsino la concorrenza e incidano sugli scambi tra Stati membri, i beneficiari hanno risposto in larga maggioranza ([63]) di non essere attivi nel settore immobiliare o del turismo e/o di non avere intrapreso alcuna azione per ottenere una licenza di operatore turistico. Inoltre, hanno confermato di non avere nemmeno utilizzato i terreni acquisiti con gli scambi per produrre successivamente legname e di non avere venduto legname in Bulgaria né in altri Stati membri. Pertanto, sostengono che non si possa parlare di impatto reale o potenziale sul commercio all'interno dell'Unione. Un altro beneficiario ([64]) ha aggiunto che gli scambi non comportano un aumento della produzione nazionale tale da limitare le possibilità per le imprese di altri Stati membri di importare prodotti sul mercato locale.

(72) Altri beneficiari ([65]) hanno sostenuto che, poiché gli scambi non comportano un trasferimento di risorse statali e non conferiscono loro alcun vantaggio economico, non si può ritenere che gli stessi incidano sull'equilibrio di mercato e sulle condizioni economiche in cui operano le imprese, vale a dire sull'investimento iniziale necessario per l'acquisizione di beni materiali. Pertanto, le imprese degli altri Stati membri potrebbero entrare ed operare sul medesimo mercato a condizioni eque, sicché non si potrebbe affermare che le operazioni contestate abbiano inciso sugli scambi tra Stati membri.

(73) Infine, uno dei beneficiari ([66]) ha spiegato che il terreno del demanio forestale da lui acquisito non è idoneo all'imboschimento. Inoltre, il suo terreno era migliore di quello cedutogli dallo Stato e l'operazione non comporterebbe alcun aiuto di Stato. Detto beneficiario ha anche precisato che il terreno acquisito viene utilizzato per attività di apicoltura mobile e come pascolo durante l'estate.

4.2.3. **Compatibilità dell'aiuto potenziale**

(74) Sebbene la Commissione abbia chiesto agli interessati di fornire qualsiasi elemento di prova che consentisse di esaminare la compatibilità delle operazioni di scambio contestate con il mercato interno, nessuno dei beneficiari vi ha provveduto.

([57]) Litex Komers.
([58]) BOIL, il sig. Mihailov e la sig.ra Mihailova.
([59]) Il sig. Gerov, il sig. Terziev nonché il sig. Babev e la sig.ra Babeva.
([60]) LM Impex.
([61]) All Seas.
([62]) Izgrev, la sig.ra Blagoeva, Litex Komers, MIKS, Foros Development, Mirta Engineering e Beta Forest.
([63]) Izgrev, Litex Komers, MIKS, BOIL, Mirta Engineering, Beta Forest, il sig. Mihailov e la sig.ra Mihailova nonché LM Impex.
([64]) LM Impex.
([65]) Il sig. Gerov, il sig. Babev e la sig.ra Babeva nonché il sig. Terziev.
([66]) Il sig. Stoev.

5. OSSERVAZIONI DELLA REPUBBLICA DI BULGARIA

5.1. OSSERVAZIONI DELLA BULGARIA SULLA DECISIONE DI AVVIO

(75) Le autorità bulgare sostengono che le operazioni di scambio contestate non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

(76) Riguardo al presunto nesso intrinseco tra le operazioni di scambio e la modifica della destinazione d'uso dei terreni forestali scambiati, le autorità bulgare hanno rilevato che l'articolo 15, lettera b), della legge sulle foreste prevede la possibilità di chiedere la modifica della destinazione d'uso dei terreni forestali, a prescindere dalla modalità con cui sono stati acquisiti, sia essa uno scambio, un'operazione di vendita o altri mezzi. Tuttavia, tale possibilità teorica non dovrebbe essere intesa come un previo accordo definitivo tra le autorità e la parte privata dello scambio per modificare successivamente la destinazione d'uso del terreno.

(77) Le autorità bulgare hanno fornito le prove del fatto che, sui 132 scambi effettuati nel periodo 2007-2009, sono state presentate ventiquattro richieste di modifica della destinazione d'uso dei terreni forestali scambiati e solo in quindici casi (pari all'11,4 % di tutti gli scambi) è stata adottata una decisione amministrativa favorevole che ha autorizzato la modifica richiesta.

(78) Le autorità bulgare sottolineano inoltre che le operazioni di scambio e la modifica della destinazione d'uso dei terreni perseguono scopi diversi. Mentre gli scambi mirano ad ottenere il consolidamento e la conservazione delle foreste bulgare per garantirne lo sviluppo sostenibile e la riproduzione a vantaggio della collettività, la modifica della destinazione d'uso dei terreni persegue gli obiettivi previsti dalla legge sulla pianificazione territoriale, che stabilisce le regole per l'inclusione dei terreni entro i confini degli agglomerati in cui la costruzione è consentita conformemente alle esigenze e all'interesse pubblico relativi allo sviluppo sostenibile e alla creazione di adeguate condizioni di vita, di lavoro e di svago dei cittadini. Inoltre, mentre le operazioni di scambio dipendono da decisioni adottate dal ministro dell'Agricoltura e dell'alimentazione, le modifiche della destinazione d'uso dei terreni sono subordinate all'approvazione di un piano di sviluppo del territorio da parte di diversi enti competenti, ossia il ministero dello Sviluppo regionale e dei lavori pubblici, il governatore regionale o i consigli comunali. Infine, dato che il diritto di chiedere una modifica della destinazione d'uso del terreno non deriva direttamente dalla legge sulle foreste, ma presuppone che sussistano condizioni previste da altre leggi, le autorità bulgare ritengono che l'ipotetica possibilità di modificare la destinazione d'uso del terreno non implichi che tale modifica sia intrinsecamente connessa alle operazioni di scambio.

(79) Per quanto riguarda la questione se la potenziale modifica della destinazione d'uso debba essere presa in considerazione per determinare il prezzo del terreno scambiato, le autorità bulgare hanno ribadito la loro posizione secondo cui non esiste un nesso diretto tra il prezzo valutato per lo scambio e la successiva modifica della destinazione d'uso del terreno. Le autorità bulgare hanno fornito un'ampia descrizione della procedura da seguire per determinare rispettivamente i prezzi ai fini dello scambio (ai sensi degli articoli 20, paragrafo 5, e 21 del regolamento sui prezzi di base) e le imposte dovute per la modifica della destinazione d'uso dei terreni. Dette autorità rilevano inoltre che i proprietari privati possono chiedere una modifica della destinazione d'uso dei terreni forestali a prescindere dal modo in cui li hanno ottenuti, di modo che tutti gli investitori godrebbero dei medesimi vantaggi, indipendentemente dalla circostanza che abbiano ricevuto i terreni forestali dallo Stato oppure attraverso un'operazione conclusa a condizioni di mercato con una parte privata, sicché le imposte dovute per la modifica della destinazione d'uso dei terreni non andrebbero considerate selettive nei confronti dei beneficiari.

(80) Per quanto riguarda i dubbi della Commissione sulla questione se il metodo di calcolo dei prezzi amministrati rispecchi adeguatamente i prezzi di mercato, le autorità bulgare rilevano, in primo luogo, che i prezzi amministrati vengono stabiliti conformemente alle disposizioni del regolamento sui prezzi di base e che detto regolamento è stato elaborato prendendo come esempio le prassi in materia di determinazione dei prezzi amministrati dei terreni forestali seguite in altri Stati membri, in particolare la Germania. Inoltre, le valutazioni delle foreste pubbliche e private sono state effettuate da esperti indipendenti sulla scorta di un'unica serie di criteri.

(81) In secondo luogo, le autorità bulgare hanno fornito dati su tutte le operazioni ([67]) implicanti la vendita e l'acquisto di foreste di proprietà privata realizzate nel periodo 2007-2009 ([68]). Le informazioni sui prezzi medi dei terreni di proprietà privata (ossia i «prezzi di mercato») comprendono un sunto delle prove di mercato plausibili, conformemente a quanto prescritto dal punto 34 delle disposizioni complementari del regolamento sui prezzi di base. Nei casi in cui non erano disponibili informazioni sulle operazioni concluse nelle medesime zone, sono stati forniti i dettagli relativi ad operazioni effettuate in zone limitrofe su foreste comparabili in termini di posizione geografica

([67]) Le autorità bulgare hanno precisato che nel periodo in esame sono state concluse 567 operazioni di vendita di foreste private.
([68]) In seguito, nel gennaio 2009, lo scambio di terreni demaniali in base alle vecchie norme e alla vecchia procedura è stato vietato per legge e tale prassi è cessata.

e specie vegetali. Secondo le autorità bulgare, in base a tali dati si può dimostrare che, nella maggior parte dei casi, il prezzo amministrato utilizzato per le operazioni di scambio contestate era generalmente superiore ai prezzi di mercato ottenuti nelle operazioni concluse a condizioni di mercato ([69]). A tale riguardo, le autorità bulgare hanno rimesso in discussione le prove fornite dal denunciante. Da un lato, i prezzi citati dai denuncianti sarebbero infatti i prezzi ai quali sono stati offerti i terreni per la vendita, e non necessariamente i prezzi di fatto ottenuti o i prezzi di terreni la cui destinazione d'uso era già stata modificata e per i quali è stata pagata l'imposta di registro. Dall'altro, il prezzo di mercato citato dal denunciante non è sempre attendibile, in quanto in molti casi è stato ottenuto solo per una singola operazione tra privati.

(82) In terzo luogo, le autorità bulgare hanno ribadito che lo Stato non ha coperto alcuna differenza negativa nei casi in cui il valore amministrato totale del terreno forestale privato da esso acquisito era superiore e che le operazioni sono state effettuate solo se il terreno forestale di proprietà privata ricevuto era di valore pari o superiore al terreno demaniale con cui è stato scambiato. Inoltre, la parte privata doveva pagare le spese generali, pari al 2 % del valore del terreno.

(83) Infine, le autorità bulgare osservano che, a partire dalla sua introduzione, il regolamento sui prezzi di base è stato modificato in tre occasioni, rispettivamente nel 2004, 2005 e 2007. La modifica del 2005 sarebbe particolarmente rilevante alla luce della fase avanzata del processo di restituzione delle foreste e dei terreni forestali espropriati, in quanto implicava che le foreste private fossero già disponibili e richieste sul mercato. Tale modifica era intesa essenzialmente a cambiare il metodo di valutazione dei terreni. Oltre a ciò, sono anche stati aumentati i coefficienti relativi alle aree protette dall'urbanizzazione e sono state introdotte varie nuove categorie che determinano gli incrementi da applicare ai prezzi dei terreni in funzione della categoria dell'insediamento.

(84) Inoltre, a seguito dell'adesione della Bulgaria all'Unione in data 1º gennaio 2007, sono stati completamente aggiornati tutti i coefficienti del regolamento, compresi quelli relativi alle aree protette dall'urbanizzazione e i cosiddetti coefficienti «di regolamentazione del mercato», che dipendono dalla categoria del terreno. In aggiunta, l'articolo 20, paragrafo 5, del regolamento sui prezzi di base è stato modificato per aumentare il prezzo di scambio dei terreni demaniali del 50 % del valore del coefficiente «di regolamentazione del mercato». È stato anche introdotto un incremento che va sommato al valore del terreno a seconda delle diverse categorie di insediamenti.

(85) Secondo le autorità bulgare, tali modifiche del regolamento sui prezzi di base dimostrerebbero che, sebbene non esistesse un mercato interno dei terreni forestali ben sviluppato, e in vista dell'imminente adesione della Bulgaria all'Unione, le autorità hanno tentato di aggiornare il meccanismo di valutazione previsto dal regolamento garantendo che fosse basato su prove di mercato attendibili. Di conseguenza, alla data dell'adesione della Bulgaria all'Unione i prezzi amministrati calcolati in base al regolamento sui prezzi di base non sarebbero stati inferiori ai prezzi di mercato dei terreni in questione.

(86) Per quanto concerne il dubbio della Commissione relativo al fatto che le operazioni di scambio potrebbero falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri, le autorità bulgare rilevano, in primo luogo, che, sul totale dei soggetti privati che hanno partecipato alle operazioni di scambio contestate, 81 sono imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Gli altri 51 soggetti privati erano persone fisiche che non commerciavano in beni o servizi. La Bulgaria sottolinea in tale contesto che né l'Agenzia per il demanio forestale né l'Agenzia esecutiva per le foreste che le è succeduta hanno ricevuto richieste per l'abbattimento o l'esportazione di legname da parte di persone fisiche che hanno effettuato scambi nel periodo in esame.

(87) In secondo luogo, le autorità bulgare sostengono che le operazioni di scambio non possono incidere sul commercio all'interno dell'Unione in quanto le imprese beneficiarie dell'aiuto esercitano attività che non comportano l'importazione o l'esportazione di prodotti o servizi. Le autorità bulgare hanno integrato le informazioni già fornite sui quantitativi di legname prodotto ed esportato verso l'Unione nel periodo in esame e hanno prodotto un documento da cui risulta che nessuno dei soggetti privati che hanno acquisito terreni del demanio forestale attraverso le operazioni di scambio contestate ha prodotto, venduto sul mercato nazionale o esportato legname dalla Repubblica di Bulgaria.

(88) In terzo luogo, le autorità bulgare affermano che il settore del turismo (ad esempio le attività di operatore turistico, agenzia di viaggi, albergatore e fornitore di servizi turistici accessori) è disciplinato dalle disposizioni della legge sul turismo bulgara. Detta legge prescrive l'iscrizione amministrativa degli operatori in un apposito registro tenuto presso il ministero dell'Economia, dell'energia e del turismo. Le persone che esercitano attività di gestione alberghiera sono parimenti soggette a un obbligo di iscrizione in un apposito registro ai sensi dell'articolo 58 della legge

([69]) Le autorità bulgare attirano l'attenzione sulle prove da cui risulta che in 105 operazioni di scambio il prezzo amministrato era superiore al prezzo di mercato ottenuto dalle parti private in operazioni concluse a condizioni di mercato, mentre era inferiore solo in tredici casi.

sul turismo. Pertanto, solo le imprese iscritte nei rispettivi registri pubblici tenuti presso il ministero dell'Economia, dell'energia e del turismo possono essere considerate imprese operanti nel settore del turismo. Da un esame dei registri pertinenti è emerso che solo una delle imprese che hanno acquisito terreni del demanio forestale attraverso le operazioni di scambio contestate – Kapsi Tours OOD – è registrata come operatore turistico ai sensi della legge sul turismo.

(89) In quarto luogo, le autorità bulgare hanno spiegato che, parimenti, l'esercizio di un'attività economica in qualità di società immobiliare in Bulgaria è soggetto all'obbligo di iscrizione all'Albo professionale centralizzato dei costruttori presso la Camera dei costruttori bulgara conformemente a una legge ad hoc, nello specifico la legge sulla Camera dei costruttori ([70]). Le autorità bulgare rilevano che solo tre delle imprese che hanno scambiato terreni con lo Stato erano registrate come imprese di costruzioni e potevano essere impegnate in qualche modo in lavori di edificazione ai sensi di legge.

(90) Di conseguenza, le autorità bulgare hanno sostenuto che la maggior parte delle imprese che potrebbero avere tratto vantaggio dalle operazioni di scambio contestate non era attiva nei settori delle costruzioni e del turismo. Pertanto, secondo dette autorità, non si potrebbe affermare che la concorrenza sui mercati rilevanti, diversi dal settore forestale, sia stata distorta da tali operazioni.

5.2. COMMENTI DELLA BULGARIA SULLE OSSERVAZIONI DEL DENUNCIANTE

(91) Le autorità bulgare concordano con il denunciante sul fatto che gli scambi dei terreni forestali fra lo Stato e i comuni non comportano aiuti di Stato. Per contro, esse sostengono che l'affermazione del denunciante secondo cui la maggior parte dei beneficiari era attiva nei settori delle costruzioni o del turismo è erronea, per gli stessi motivi esposti nella sezione precedente.

(92) Le autorità bulgare dissentono inoltre dal modo in cui il denunciante ha determinato i prezzi di mercato dei terreni forestali, confrontando i prezzi applicati in anni diversi (ad esempio pochi anni prima che i terreni forestali fossero scambiati), e contestano l'affermazione del denunciante secondo cui in alcuni casi i proprietari dei terreni forestali scambiati avrebbero utilizzato tali terreni come garanzia per ottenere prestiti, in quanto ciò non sarebbe conforme al diritto bulgaro né alla legge sul patrimonio dello Stato citata dal denunciante. I dati forniti dal denunciante conterrebbero errori significativi e non troverebbero riscontro nei registri immobiliari disponibili né tantomeno nei documenti relativi alle operazioni di scambio. I dati forniti dal denunciante conterrebbero errori anche per quanto riguarda i terreni del demanio forestale acquisiti attraverso gli scambi e successivamente utilizzati come garanzie su prestiti. In ogni caso, le autorità bulgare hanno spiegato che in Bulgaria le banche richiedono altre attività liquide come garanzia, in aggiunta all'immobile, per assicurarsi che il debito venga rimborsato. Pertanto, secondo dette autorità, sarebbe errato dividere l'importo del prestito concesso per la superficie in m^2 del terreno utilizzato come garanzia ipotecaria al fine di determinare il prezzo al metro quadro. Le autorità bulgare hanno anche fornito un parere della First Investment Bank sui meccanismi di erogazione dei prestiti e i metodi di valutazione delle foreste e dei terreni forestali offerti in garanzia dai mutuatari.

(93) Le autorità bulgare dissentono anche dall'affermazione del denunciante secondo cui le autorità comunali non avevano altra scelta se non adottare piani dettagliati di sviluppo del territorio per i terreni la cui destinazione d'uso era stata modificata. Secondo dette autorità, qualsiasi modifica della destinazione d'uso di un terreno si basa su piani dettagliati di sviluppo del territorio, obbligatori, che sono stati discussi pubblicamente e hanno modificato i preesistenti piani generali per lo sviluppo territoriale delle aree abitate. L'avvio di tali procedure amministrative non è rimesso alla discrezionalità del ministro dell'Agricoltura e dell'alimentazione, il quale trasmette ai singoli richiedenti le informazioni amministrative sulla modifica della destinazione d'uso dei terreni solo dopo l'entrata in vigore del pertinente piano dettagliato di sviluppo del territorio.

(94) Le autorità bulgare smentiscono inoltre che molte delle parti implicate negli scambi intendessero modificare la destinazione d'uso dei terreni forestali ottenuti. Secondo la legge bulgara sulle foreste, tali modifiche possono essere introdotte solo presentando una domanda secondo la procedura di cui all'articolo 14, lettera c), della legge sulle foreste (abrogato). Qualsiasi altra intenzione espressa attraverso i mass media o con modalità diverse dalla procedura prevista dalla legge sarebbe irrilevante e arbitraria.

(95) Le autorità bulgare dissentono altresì dall'affermazione del denunciante secondo cui il metodo amministrativo di determinazione dei prezzi dei terreni forestali non rispecchierebbe lo sviluppo dinamico dell'economia. Dette autorità ritengono che il metodo di determinazione dei prezzi utilizzato in applicazione del regolamento sui prezzi di base sia adeguato. Inoltre, non sarebbe vero che tale regolamento non sia stato aggiornato, in quanto sono stati introdotti nuovi coefficienti nel 2007, sicché non sarebbe stato conferito alcun vantaggio economico agli operatori economici attraverso scambi già conclusi.

([70]) SG n. 108/2006.

(96) Le autorità bulgare contestano l'argomento del denunciante secondo cui i valutatori sarebbero parziali. Secondo dette autorità, i valutatori in questione sono periti forensi, la cui integrità non può essere messa in discussione. Inoltre, qualora essi valutassero il terreno forestale in modo meno favorevole per la parte privata e non conformemente alle disposizioni del regolamento sui prezzi di base, tale valutazione non verrebbe accettata dalle autorità ai fini dello scambio.

(97) Per quanto concerne l'asserzione del denunciante secondo cui le statistiche ufficiali e i dati sul valore/prezzo delle operazioni forniti dalle autorità non sarebbero esatti, le autorità bulgare affermano che l'evasione fiscale perpetrata occultando il prezzo reale di un'operazione costituisce un reato ai sensi del codice penale bulgaro.

(98) Infine, le autorità bulgare smentiscono l'affermazione del ricorrente secondo cui il rinvio a giudizio dell'ex direttore dell'AEF dimostrerebbe l'esistenza di un aiuto di Stato connesso agli scambi. Secondo dette autorità, i procedimenti a carico dei funzionari che hanno partecipato alle procedure di scambio dei terreni del demanio forestale sarebbero irrilevanti al fine di valutare se le operazioni contestate comportassero elementi di aiuto.

5.3. COMMENTI DELLA BULGARIA SULLE OSSERVAZIONI DEGLI ALTRI TERZI

5.3.1. **Commenti della Bulgaria del 29 settembre 2011**

(99) Con lettera del 29 settembre 2011 le autorità bulgare hanno risposto alle osservazioni di All Seas sulla decisione di avvio.

(100) All Seas ha scambiato un totale di 157,4 ha di terreni forestali privati nei comuni di Teteven e Gaborovo con terreni forestali demaniali per un totale di circa 57,9 ha nel comune di Balchik ([71]). In tale contesto, All Seas ha anche versato allo Stato bulgaro 138 781 BGN a titolo di spese generali.

(101) I terreni del demanio forestale sono stati valutati a un prezzo amministrato di 11,99 BGN/m^2. Secondo le informazioni di cui dispongono le autorità bulgare, nel periodo in esame il prezzo medio di mercato (ossia il prezzo concordato tra parti private per l'acquisto e la vendita di terreni forestali su base commerciale nella medesima zona o in una zona limitrofa del medesimo comune) ammontava a 4,16 BGN/m^2. Pertanto, lo scambio tra All Seas e la Repubblica di Bulgaria è stato effettuato dietro corrispettivo e non ha comportato un vantaggio economico ai sensi dell'articolo 107 del trattato.

(102) Le autorità bulgare rilevano inoltre che All Seas ha chiesto una modifica della destinazione d'uso del terreno forestale conformemente all'articolo 14 della legge sulle foreste e che il Consiglio dei ministri bulgaro ha accolto la domanda conformemente all'articolo 14, lettera d), punto 2, della medesima legge ([72]). Per quanto a conoscenza delle autorità bulgare, tale decisione non è entrata in vigore. Le autorità bulgare concordano con All Seas che lo Stato non influisce direttamente sulla modifica della destinazione d'uso dei terreni in questione (per i quali non esisteva una carta di utilizzo del territorio) e che pertanto il cambiamento di proprietà risultante dallo scambio non può essere espressione della comune volontà delle parti di realizzare tale modifica. Secondo dette autorità, il fattore determinante per la valutazione degli scambi deve essere l'equivalenza tra i valori di bilancio dei beni scambiati. Tale è precisamente la base sulla quale il governo bulgaro ha effettuato le operazioni. Un ulteriore motivo per il quale la modifica della destinazione del terreno in seguito allo scambio non comporterebbe un aiuto di Stato sarebbe il fatto che i costi amministrativi sono gli stessi per tutti i richiedenti.

(103) Le autorità bulgare osservano poi che All Seas non ha raccolto legname sui terreni acquisiti attraverso lo scambio né ha svolto attività di commercio all'interno dell'Unione con il legname proveniente da tali terreni. Inoltre, All Seas non offre servizi turistici ai sensi della legge sul turismo e non è un'impresa di costruzioni ai sensi della legge sulla Camera dei costruttori.

5.3.2. **Commenti della Bulgaria del 4 novembre 2011**

(104) Con lettera del 4 novembre 2011 le autorità bulgare hanno risposto alle osservazioni dei seguenti terzi: Elkabel AD, LM Impex EOOD, Foros Development EAD e Simeon Stoev Mirov.

(105) Per quanto riguarda le operazioni di scambio concluse con Elkabel, LM Impex e Foros Development, le autorità bulgare hanno affermato di non avere compensato alcuna differenza di prezzo e di avere ricevuto, nei casi in questione, un pagamento supplementare dalle parti private a titolo di spese generali. Inoltre, dette parti hanno pagato tutte le imposte locali. Infine, nessuna delle tre imprese ha chiesto la modifica della destinazione d'uso del terreno forestale acquisito.

([71]) Ordinanza n. RD 49-269/17.07.2007.
([72]) Decisione n. 602/16.09.2008.

(106) Le autorità bulgare rilevano inoltre che in alcuni dei comuni nei quali si trovano i terreni scambiati non erano state concluse operazioni interamente private, sicché non era possibile determinare il prezzo di mercato dei terreni scambiati né se fosse stato concesso un vantaggio economico.

(107) Le autorità bulgare rilevano altresì che né Elkabel né LM Impex sono esportatori di legname e non sono registrate come imprese di costruzioni o turistiche ai sensi del diritto bulgaro.

(108) Per quanto riguarda Simeon Stoev Mirov, una persona fisica, che ha scambiato 5,6 decari di terreno forestale privato in Rakitovo, valutato a 3 436 BGN, per 5 decari di terreno del demanio forestale nel comune di Burgas (villaggio di Kraymorie), valutato a 1 308 BGN, le autorità bulgare ritengono che tale scambio dovrebbe rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento de minimis.

(109) Per tali motivi, le autorità bulgare sostengono che gli scambi con le suddette parti private non costituiscono aiuti di Stato.

5.3.3. **Commenti della Bulgaria del 16 dicembre 2011**

(110) Con lettera del 16 dicembre 2011 le autorità bulgare hanno risposto alle osservazioni dei seguenti terzi: V-G-N Confort OOD, Izgrev 5 EOOD, Ecobalkani-Bulgaria EOOD, Vihren EEOD, Liteks Komers AD e Jivka Blagoeva.

(111) Per quanto riguarda le operazioni di scambio con V-G-N Confort, Izgrev 5, Ecobalkani, Vihren e Liteks Komers, le autorità bulgare hanno affermato di non avere compensato la differenza di prezzo e di avere ricevuto, nei casi in questione, un pagamento supplementare dalle parti private a titolo di spese generali. Inoltre, dette parti hanno pagato tutte le imposte locali. Infine, V-G-N Confort, Ecobalkani e Liteks Komers non hanno chiesto una modifica della destinazione d'uso dei terreni del demanio forestale da loro acquisiti.

(112) Le autorità bulgare rilevano inoltre che in alcuni comuni nei quali si trovano i terreni scambiati non sono state concluse operazioni interamente private, per cui non è possibile determinare il prezzo di mercato dei terreni in questione né accertare in maniera conclusiva se sia stato conferito un vantaggio economico alle suddette parti private. Nel caso di Izgrev 5, il prezzo amministrato del terreno forestale demaniale scambiato era leggermente superiore al prezzo di mercato ottenuto in analoghe operazioni private, di modo che, secondo le autorità bulgare, non sarebbe stato concesso alcun vantaggio. Il medesimo ragionamento varrebbe per l'operazione con Liteks Komers, in cui, secondo le autorità bulgare, i prezzi amministrati sarebbero stati quattro volte superiori ai prezzi di mercato dei terreni del demanio forestale.

(113) Infine, le autorità bulgare rilevano che nessuna delle suddette parti private è un esportatore di legname o è registrata come impresa di costruzioni o turistica ai sensi del diritto bulgaro, per cui le operazioni di scambio concluse con tali parti non incidono sugli scambi tra Stati membri.

(114) Per quanto riguarda lo scambio concluso con Jivka Blagoeva, una persona fisica, tale operazione ha riguardato 1,9036 ha di terreno forestale di proprietà privata nel comune di Teteven, valutati a 16 091 BGN, scambiati con 0,3001 ha di terreno del demanio forestale nell'area di Predela, comune di Razlog, valutati a 24 216 BGN. Lo Stato bulgaro non ha compensato la differenza di prezzo; le spese generali e le imposte locali sono state interamente pagate da Jivka Blagoeva e il nuovo proprietario non ha chiesto una modifica della destinazione d'uso del terreno scambiato. Secondo le autorità bulgare, tale scambio dovrebbe rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento de minimis.

(115) Pertanto, le autorità bulgare ritengono che le operazioni di scambio concluse con le suddette parti private non comportino aiuti di Stato.

5.3.4. **Commenti della Bulgaria del 25 aprile 2012**

(116) Con lettera del 25 aprile 2012 le autorità bulgare hanno risposto alle osservazioni dei seguenti terzi: Aqua Estate, Beta Forest, Kosta Gerov, Dimitar Ivanov Terziev, Yavor Iliev Haytov, Valentina Angelova Haytova, Georgi Aleksandrov Babev, Marieta Tihomirova Damyanova, Elizabet Petkova Mihaylova, Svetoslav Petkov Mihaylov, BG Land Co, Mirta Engineering, Miks PS-OOD e BOIL OOD.

(117) Le autorità bulgare condividono le osservazioni presentate da tali persone fisiche e imprese che hanno partecipato alle operazioni di scambio effettuate nel periodo in esame, vale a dire che gli scambi non comportano aiuti di Stato, ma costituiscono semmai operazioni concluse a condizioni vantaggiose per lo Stato e a prezzi non inferiori ai prezzi di mercato per immobili analoghi. Inoltre, le autorità bulgare condividono il parere delle suddette parti

private secondo cui le operazioni di scambio si sono svolte in conformità con la normativa nazionale bulgara vigente: il regolamento sui prezzi di base e la legge sulle foreste. Infine, alcune di tali operazioni dovrebbero essere considerate rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento de minimis.

5.4. RISPOSTE DELLA BULGARIA ALLE RICHIESTE DI INFORMAZIONI TRASMESSE DALLA COMMISSIONE NEL CORSO DEL PROCEDIMENTO DI INDAGINE FORMALE

(118) In osservazioni successive presentate in risposta a richieste di informazioni, le autorità bulgare hanno fornito i prezzi di mercato – sia dei terreni forestali di proprietà privata che di quelli demaniali – per tutte le operazioni di scambio concluse nel periodo in esame ([73]).

(119) Tuttavia, nelle loro osservazioni del 19 novembre 2013 ([74]) le autorità bulgare hanno affermato che vi erano alcuni problemi riguardo all'attendibilità dei dati da loro forniti. In particolare, ai fini della formula riportata al punto 44, le autorità bulgare hanno fornito i prezzi di mercato equo di ottantadue terreni (sessanta demaniali e ventidue di proprietà privata) interessati dalle operazioni di scambio contestate. Per gli altri terreni, hanno fornito i valori di mercato raccolti con la massima diligenza possibile, precisando che non rappresentavano necessariamente i valori di mercato equo. Riguardo ai rimanenti terreni demaniali interessati, le autorità bulgare hanno spiegato che i prezzi da loro citati come prezzi di mercato costituivano in realtà le medie dei prezzi di vari tipi di operazioni forestali. Pertanto, detti prezzi non rappresentano necessariamente un valore di mercato equo, in quanto non corrispondono ai prezzi medi di operazioni del tutto simili.

(120) Analogamente, per i rimanenti terreni di proprietà privata che non erano ancora stati oggetto di valutazione da parte di un esperto indipendente, le autorità bulgare hanno precisato che, in alcuni casi, i prezzi citati nei certificati di vendita, utilizzati dalle autorità come indicatori dei valori di mercato forniti per tali terreni, erano prossimi o pari ai cosiddetti valori fiscali. Il valore fiscale di un terreno non è il suo valore di mercato, ma il prezzo minimo che deve essere pagato nelle operazioni immobiliari; ciò significa che, in linea di principio, il valore di mercato del terreno interessato dovrebbe essere superiore.

(121) Nonostante quanto precede, le autorità bulgare hanno sottolineato che i loro dati sui prezzi di mercato sono le migliori stime che possano ottenere, in quanto: i) in Bulgaria non esistono norme specifiche per determinare i prezzi di mercato dei terreni forestali mediante valutazione, ii) occorrerebbe molto tempo a un valutatore esperto indipendente per calcolare quelli che sarebbero stati i prezzi di mercato dei terreni in questione al momento dello scambio e iii) tale valutazione sarebbe un procedimento molto costoso. Inoltre, le autorità bulgare hanno affermato che i prezzi forniti sono comunque più prossimi ai prezzi di mercato equo che non ai prezzi amministrati.

(122) Infine, le autorità bulgare hanno fornito informazioni, in riferimento a un campione di venticinque operazioni di scambio, sui prezzi amministrati effettivamente utilizzati e sugli ipotetici prezzi amministrati che risulterebbero dall'applicazione dei coefficienti previsti dall'aggiornamento del 2010 del regolamento sui prezzi di base. Il campione fornito riguardava venticinque operazioni concluse principalmente nel 2009 o nel 2008 (solo sei operazioni del 2007). Tali informazioni erano state chieste dalla Commissione per verificare se il sistema dei prezzi amministrati – nel caso in cui i medesimi fossero adeguatamente aggiornati –rispecchiasse adeguatamente i prezzi di mercato dei terreni forestali sulla base di un prezzo quanto più vicino possibile al valore di mercato, come richiesto dalla giurisprudenza.

6. **VALUTAZIONE DELLA MISURA**

6.1. ESISTENZA DELL'AIUTO

(123) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, sono incompatibili con il mercato comune, 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.

(124) La qualifica di una misura come aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, presuppone quindi che siano soddisfatte le seguenti condizioni cumulative: i) la misura deve essere attribuibile allo Stato e finanziata mediante risorse statali; ii) la misura deve conferire un vantaggio al destinatario; iii) tale vantaggio dev'essere selettivo e iv) la misura deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza e deve poter incidere sugli scambi tra Stati membri.

([73]) Tali informazioni sono state (ri)tramesse dalla Bulgaria con una tabella elettronica inviata alla Commissione per posta elettronica del 21 gennaio 2014 (2014/032997).
([74]) N. di riferimento 2013/115208.

(125) Preliminarmente, tuttavia, nel caso in esame occorre anche accertare se i potenziali beneficiari delle operazioni di scambio siano imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato. Infatti, a termini di tale disposizione, le norme in materia di aiuti di Stato si applicano solo se il destinatario dell'aiuto è un'impresa.

(126) La Corte di giustizia dell'Unione europea (in appresso la «CGUE») definisce il concetto di «impresa» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato come qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento ([75]). Secondo la CGUE, costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato ([76]). Pertanto, un'entità è classificata come impresa sempre relativamente a un'attività specifica. Un'entità che esercita sia attività economiche che attività non economiche deve essere considerata un'impresa solo in relazione alle prime. Non occorre che l'impresa sia una persona giuridica; anche le persone fisiche possono essere considerate imprese ai fini degli aiuti di Stato, purché esercitino un'attività economica.

(127) In tale prospettiva, occorre rilevare che alcuni beneficiari delle operazioni di scambio contestate non esercitavano attività economiche sui terreni forestali scambiati nel periodo in esame, né le esercitano attualmente. Perciò, detti beneficiari non possono essere considerati imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato e si ritiene conseguentemente che le operazioni di scambio da loro concluse con lo Stato bulgaro non abbiano comportato aiuti di Stato.

(128) Di conseguenza, la parte restante della presente decisione riguarda solo i beneficiari delle operazioni di scambio contestate che costituiscono imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

6.1.1. **Nesso intrinseco tra lo scambio e la modifica della destinazione d'uso del terreno**

(129) Il primo dubbio sollevato dalla Commissione nella sua decisione di avvio riguardava l'esistenza di un nesso intrinseco tra le operazioni di scambio e la modifica della destinazione d'uso dei terreni ricevuti dai beneficiari. Tale circostanza è rilevante in quanto, qualora si constatasse l'esistenza di un simile nesso, ciò influirebbe sulla valutazione della Commissione in ordine alla questione se le operazioni di scambio determinino un vantaggio economico e al modo in cui debba essere quantificato siffatto vantaggio. Un nesso intrinseco implica che, ancor prima che l'operazione si perfezionasse, le parti intendessero modificare la destinazione d'uso del terreno demaniale da foresta a terreno edificabile una volta concluso lo scambio. Pertanto, dal momento che i prezzi amministrati calcolati per tale operazione conformemente al regolamento sui prezzi di base riguarderebbero lo scambio di due terreni forestali, la successiva modifica della destinazione d'uso del terreno demaniale, ove fosse voluta fin dall'inizio, potrebbe comportare una sottovalutazione del terreno ricevuto, tenuto conto della sua futura destinazione a terreno edificabile.

(130) Secondo la Commissione, il fatto che le operazioni di scambio contestate siano state seguite, sempre o quanto meno nella grande maggioranza dei casi, da una domanda (accolta) di modifica della destinazione d'uso del terreno forestale ricevuto dal beneficiario, da foresta a terreno edificabile, costituirebbe un indizio oggettivo del fatto che fin dall'inizio le parti di tali operazioni intendevano modificare la destinazione d'uso del terreno demaniale una volta concluso lo scambio.

(131) I dati statistici forniti dalle autorità bulgare in risposta alla decisione di avvio, che confermano i dati di cui punto (38), dimostrano che, su 132 operazioni di scambio effettuate nel periodo in esame, sono state presentate ventiquattro domande di modifica della destinazione d'uso del fondo in terreno edificabile (pari al 18,2 % del totale degli scambi), che in quindici casi sono state accolte (pari all'11,4 % del totale degli scambi). Sulla base di questi dati, la Commissione conclude che, nella maggior parte dei casi, gli scambi non sono stati seguiti da una domanda di modifica della destinazione d'uso del terreno.

(132) In ogni caso, la Commissione osserva che la normativa bulgara prevede due procedure separate rispettivamente per lo scambio e la modifica della destinazione d'uso dei terreni e che ciascuna di tali operazioni rientra nella competenza di due organismi nazionali separati che agiscono indipendentemente l'uno dall'altro. Ciò costituisce un ulteriore indizio del fatto che nel caso in esame manca un nesso intrinseco tra le operazioni di scambio e la modifica della destinazione d'uso dei terreni.

(133) Poiché non è stata dimostrata l'esistenza di un nesso intrinseco tra le operazioni di scambio e la modifica della destinazione d'uso dei terreni ricevuti dai beneficiari, la Commissione esaminerà separatamente ciascuna di tali operazioni per verificare se comportino aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

([75]) Sentenza del 12 settembre 2000 nelle cause riunite da C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e a.* (Raccolta 2000, pag. I-6451, punto 74).
([76]) Sentenze del 16 giugno 1987 nella causa 118/85, *Commissione/Italia* (Raccolta 1987, pag. 2599, punto 7); del 18 giugno 1998 nella causa C-35/96, *Commissione/Italia* (Raccolta 1998, pag. I-3851, punto 36), e del 12 settembre 2000 nelle cause riunite da C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e a.* (Raccolta 2000, pag. I-6451, punto 75).

6.1.2. **Esistenza di un aiuto nella modifica della destinazione d'uso dei terreni**

(134) La destinazione d'uso dei terreni è oggetto di un controllo giuridico delle autorità pubbliche sull'utilizzo e sull'intensità di sviluppo di un terreno. Quando un'autorità pubblica approva una modifica della destinazione d'uso di un terreno, essa esercita un'attività di regolamentazione e non agisce in qualità di operatore economico.

(135) Solo i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali vanno considerati aiuti ai sensi dell'articolo 107 del trattato. Conformemente alla giurisprudenza della CGUE ([77]), la distinzione stabilita da questa disposizione tra gli «aiuti concessi dagli Stati» e gli aiuti concessi «mediante risorse statali» non significa che tutti i vantaggi conferiti da uno Stato costituiscano aiuti, che siano o meno finanziati mediante risorse statali. Semmai, la distinzione è intesa solo a ricomprendere nella definizione di aiuto non solo gli aiuti direttamente concessi dagli Stati, ma anche quelli concessi da enti pubblici o privati designati o istituiti dagli Stati.

(136) Sebbene l'approvazione da parte di un'autorità pubblica della modifica della destinazione d'uso di un determinato appezzamento forestale da terreno forestale a terreno edificabile possa comportare un aumento del suo valore di mercato, tale approvazione non implica un trasferimento di risorse statali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato: l'esercizio della suddetta funzione di regolamentazione non determina un trasferimento effettivo di fondi al destinatario dell'approvazione, né comporta una rinuncia a risorse pubbliche in ragione del fatto che lo Stato non ha l'obbligo, nell'esercizio di tale funzione, di riscuotere presso i richiedenti un importo che rispecchi pienamente il valore economico che i medesimi ricavano dall'ottenimento dell'approvazione ([78]).

(137) Pertanto, la decisione di un'autorità pubblica di modificare la destinazione d'uso di uno specifico appezzamento di terreno non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

6.1.3. **Esistenza di un aiuto nell'operazione di scambio**

(138) Secondo costante giurisprudenza ([79]), la vendita di terreni o edifici da parte di un'autorità pubblica ad un'impresa o a un privato che eserciti un'attività economica può determinare un vantaggio economico e pertanto costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, segnatamente quando tale vendita non è effettuata al valore di mercato, vale a dire, al prezzo che un investitore privato, che agisce in normali condizioni di concorrenza, avrebbe potuto fissare. Lo stesso può dirsi per un'operazione di scambio in cui il valore del terreno demaniale ceduto sia superiore a quello del terreno di proprietà privata trasferito allo Stato.

(139) Tuttavia, prima di esaminare se le operazioni di scambio diano luogo a un vantaggio economico, la Commissione deve esaminare se sussistano le altre condizioni elencate al punto 124 per constatare l'esistenza di un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

(140) In primo luogo, per quanto riguarda l'imputabilità della misura, le operazioni di scambio rientrano nella competenza del ministro dell'Agricoltura e dell'alimentazione o del Consiglio dei ministri (a seconda delle dimensioni del terreno da scambiare) e dell'AEF, che sono tutti enti statali. Poiché l'operazione determina il trasferimento di un terreno del demanio forestale di valore superiore a quello del terreno forestale di proprietà privata ceduto, lo scambio comporta un trasferimento di risorse statali nella misura in cui lo Stato bulgaro rinuncia a determinate entrate che avrebbe potuto ottenere se avesse concluso tale operazione a condizioni di mercato.

(141) In secondo luogo, le operazioni di scambio sono selettive, in quanto ne beneficiano solo i proprietari che hanno scambiato i loro terreni forestali privati con terreni del demanio forestale.

(142) In terzo luogo, le operazioni di scambio falsano la concorrenza e incidono sugli scambi tra Stati membri. Se i beneficiari delle operazioni sono imprese che offrono beni e servizi su un determinato mercato, qualsiasi vantaggio finanziario derivante da dette operazioni ne rafforza la posizione nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi all'interno dell'Unione dei medesimi prodotti e servizi ([80]). Infatti, nel caso di alcuni beneficiari ([81]) delle operazioni di scambio, i settori economici in cui operano, quali indicati nel registro delle imprese bulgaro, comprendono, tra l'altro, le attività immobiliari, turistiche, di ristorazione e di imboschimento. Tali settori sono

([77]) Sentenza del 13 marzo 2001 nella causa C-379/98, *Preussen Elektra* (Raccolta 2001, pag. I-2099).

([78]) Si veda, per analogia, la sentenza del 4 luglio 2007 nella causa T-475/04, *Bouygues/Commissione* (Raccolta 2007, pag. II-2097, punti da 108 a 111 e 123), confermata su impugnazione con sentenza del 2 aprile 2009 nella causa C-431/07 P, *Bouygues e Bouygues Telecom/Commissione* (Raccolta 2009, pag. I-2665, punti da 94 a 98 e 125).

([79]) Sentenze del 16 dicembre 2010 nella causa C-239/09, *Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe GmbH & Co. KG/BVVG Bodenverwertungs- und –verwatungs GmbH* (Raccolta 2010, pag. I-13083, punto 34); del 2 settembre 2010 nella causa C-290/07 P, *Commissione/Scott* (Raccolta 2010, pag. I-7763, punto 68), e del 13 dicembre 2011 nella causa T-244/08, *Konsum Nord ekonomisk förening/Commissione* (Raccolta 2011, pag. II-444, punto 61).

([80]) Sentenza del 4 aprile 2001 nella causa T-288/97, *Friuli-Venezia Giulia* (Raccolta 2001, pag. II-1169, punto 41).

([81]) È il caso, tra l'altro, di All Seas Property 2, Aqua Estate, Beta Forest, BG Land Co, Ecobalkani, MIKS e BOIL.

aperti alla concorrenza a livello dell'Unione. Lo dimostrano le informazioni contenute nel medesimo registro ([82]), che, tra i settori economici ivi elencati nei quali operano alcuni beneficiari delle operazioni, menziona gli scambi o le attività commerciali (internazionali). Per quanto riguarda l'argomento delle autorità bulgare secondo cui le imprese che intendono operare nei settori del turismo o delle costruzioni devono essere iscritte in appositi registri, mentre ciò non si verificherebbe per la maggior parte delle imprese che hanno partecipato alle operazioni di scambio, la Commissione osserva che la nozione di «impresa» di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato è un concetto oggettivo, di modo che la questione se le imprese offrano prodotti e servizi su un determinato mercato, e siano pertanto in concorrenza con altre imprese e attive nel commercio all'interno dell'Unione, deve essere risolta tenendo conto delle attività effettivamente esercitate dalle imprese di cui trattasi, e non della circostanza che esse abbiano osservato o meno determinate formalità legali.

(143) Infine, per quanto concerne l'esistenza di un vantaggio economico, le operazioni consistono nello scambio di (almeno) due appezzamenti di terreno forestale tra lo Stato bulgaro e soggetti privati. Per stabilire se le parti private abbiano ricavato un vantaggio da tali operazioni occorre determinare i valori di mercato degli appezzamenti scambiati e confrontarli tra loro. Se l'operazione di scambio comporta il trasferimento di un terreno del demanio forestale di valore superiore a quello del terreno forestale ceduto dalla parte privata, quest'ultima ha conseguito un vantaggio economico.

(144) Come spiegato al punto 16, i prezzi amministrati degli scambi in questione sono stati calcolati conformemente al regolamento sui prezzi di base. La CGUE ha dichiarato che, quando il diritto nazionale fissa regole amministrative di calcolo del valore di mercato dei terreni per la vendita da parte delle pubbliche autorità, l'applicazione di dette regole deve, ai fini della loro conformità con l'articolo 107 del trattato, sfociare in ogni caso in un prezzo amministrato il più vicino possibile al valore di mercato dei terreni ([83]). Atteso che quest'ultimo costituisce un'entità teorica, sarà tollerato un margine di variazione del prezzo ottenuto rispetto al prezzo teorico ([84]).

(145) È stato chiesto alle autorità bulgare di fornire informazioni sui prezzi amministrati utilizzati per 132 operazioni di scambio concluse nel periodo in esame, nonché sui prezzi di mercato delle medesime operazioni. La Commissione ha chiesto alle autorità bulgare di tenere conto, per determinare il valore di mercato dei terreni forestali, anche di eventuali operazioni precedenti o successive aventi ad oggetto gli stessi terreni. Pertanto, sebbene la Commissione ritenga che la provenienza dei terreni forestali scambiati sia irrilevante al fine di valutare gli elementi di potenziale aiuto di Stato delle operazioni di scambio, le informazioni sui prezzi – ove disponibili – sono state prese in considerazione.

(146) Le autorità bulgare hanno accennato ad alcuni problemi relativi all'attendibilità dei loro dati sui prezzi di mercato ([85]). Nel contempo, tuttavia, hanno affermato che le informazioni fornite contengono le migliori stime approssimative dei prezzi di mercato ([86]). La Commissione ritiene che tali dati costituiscano stime sufficientemente attendibili del valore di mercato reale (ossia «equo») dei terreni di cui trattasi.

(147) Dall'analisi dei dati è emerso che l'impiego dei prezzi amministrati per i terreni di proprietà privata ha comportato una sistematica sopravvalutazione dei terreni forestali in questione rispetto ai prezzi di mercato ([87]), mentre per i terreni del demanio forestale la situazione era meno chiara, essendosi riscontrati casi sia di sopravvalutazione che di sottovalutazione. Di conseguenza, per stabilire se le operazioni di scambio abbiano conferito un vantaggio ai beneficiari, il semplice confronto tra il prezzo di mercato del terreno demaniale all'epoca dello scambio e il prezzo di mercato del terreno di proprietà privata con cui esso è stato scambiato non terrebbe sufficientemente conto della sistematica sopravvalutazione del secondo. Pertanto, per valutare correttamente il vantaggio derivante dallo scambio, la Commissione ha elaborato un formula che tenesse conto dei prezzi amministrati utilizzati nell'operazione iniziale. Tale formula, che era già indicata nella decisione di avvio, presuppone che siano calcolati i seguenti importi:

i) la differenza tra il prezzo di mercato reale del terreno forestale di proprietà privata e il prezzo amministrato del medesimo terreno, determinata in base alle disposizioni del regolamento sui prezzi di base, e

ii) la differenza tra il prezzo di mercato reale del terreno del demanio forestale e il prezzo amministrato del medesimo terreno, determinata in base alle disposizioni del regolamento sui prezzi di base.

([82]) È il caso, ad esempio, di Izgrev, Liteks Comers, LM Impex e VNG Confort.
([83]) Sentenza nella causa C-239/09, *Seydaland*, citata, punto 35. Si veda anche la decisione della Commissione del 19 dicembre 2012 nel caso SA.33167 sulla proposta di un metodo alternativo per la valutazione dei terreni agricoli e forestali venduti in Germania dall'agenzia pubblica BVVG (GU C 43 del 15.2.2013, pag. 7).
([84]) Si veda, per analogia, il titolo II, punto 2, lettera b), della comunicazione della Commissione relativa agli elementi di aiuto di Stato connessi alle vendite di terreni e fabbricati da parte di pubbliche autorità (GU C 209 del 10.7.1997, pag. 3).
([85]) Lettera del 19 novembre 2013; n. di riferimento 2013/115208.
([86]) Tale questione è illustrata in dettaglio, insieme agli argomenti della Bulgaria, nella sezione 5.4.
([87]) Sotto o sopravvalutazione rispetto al prezzo di mercato fornito dalle autorità bulgare per il terreno considerato.

Si riterrebbe che sia stato concesso un vantaggio nel caso in cui la differenza tra il valore di ii) e quella di i) fosse positiva.

Tuttavia, per stabilire se l'operazione di scambio abbia comportato un vantaggio, occorre tenere conto anche di eventuali conguagli monetari corrisposti da una delle parti all'altra a copertura della differenza tra i prezzi amministrati dei due terreni oggetto dell'operazione.

(148) Applicando tale formula ai dati forniti dalle autorità bulgare sui valori di mercato equo e sui prezzi amministrati dei terreni forestali scambiati, la Commissione conclude che è stato conferito un vantaggio ai beneficiari degli scambi in almeno l'80 % delle operazioni concluse nel periodo in esame, come indicato nella tabella 4.

Tabella 4

Confronto tra i prezzi amministrati utilizzati negli scambi e i prezzi di mercato forniti dalle autorità bulgare

Operazioni di scambio	2007	2008	2009	Totale
Vantaggio concesso (numero di casi)	18	48	38	**104**
In percentuale sul totale degli scambi	*78 %*	*77 %*	*81 %*	***79 %***
Numero di scambi effettuati	23	62	47	**132**

(149) Questi dati dimostrano che i prezzi amministrati, stabiliti ai fini delle operazioni di scambio conformemente al regolamento sui prezzi di base, non rispecchiavano adeguatamente il valore di mercato reale dei terreni forestali di cui trattasi.

(150) Tale differenza tra i prezzi amministrati utilizzati per le operazioni di scambio contestate e i prezzi di mercato dei terreni in questione è dovuta, da un lato, al fatto che il metodo utilizzato nel regolamento sui prezzi base non rispecchia adeguatamente i criteri che un operatore di mercato considererebbe rilevanti per valutare i terreni forestali scambiati e non attribuisce loro il giusto peso. In primo luogo, i valori medi dei terreni elencati nell'allegato 1 del regolamento sui prezzi di base secondo categorie di terreno che offrono condizioni identiche per lo sviluppo della vegetazione, utilizzati per determinare il valore di base del terreno (v. punto (18)], avrebbero dovuto essere stabiliti sulla scorta dei prezzi di mercato o della contabilità relativa alle foreste demaniali, ma in realtà sono stati determinati da esperti sulla base di un numero ristretto di fonti di mercato.

(151) In secondo luogo, i coefficienti e gli incrementi utilizzati per tenere conto di determinate caratteristiche dei terreni forestali nel calcolo del relativo valore di base, illustrati ai punti da (18) a (26), rappresentano uno strumento di semplificazione amministrativa, più che un tentativo di misurare con precisione il valore economico che un ipotetico operatore di mercato attribuirebbe a tali caratteristiche in una situazione analoga. Invero, le autorità bulgare non hanno fornito dati economici che confermino i livelli fissati nel regolamento per tali coefficienti e incrementi.

(152) Dall'altro lato, quand'anche il metodo previsto dal regolamento sui prezzi di base conducesse inizialmente a prezzi di mercato per i terreni forestali scambiati, *quod non*, i prezzi medi, i coefficienti e gli incrementi non sono mai stati aggiornati nel periodo in esame per rispecchiare adeguatamente le fluttuazioni dei prezzi di mercato verificatesi successivamente. Conformemente alla giurisprudenza ([88]), i metodi amministrativi di calcolo dei prezzi dei terreni venduti da pubbliche autorità devono prevedere l'attualizzazione dei prezzi in caso di forti aumenti degli stessi, in modo tale che il prezzo effettivamente pagato dall'acquirente si avvicini il più possibile al valore commerciale di tali terreni. Nell'ambito della fase preliminare di esame le autorità bulgare hanno spiegato che, secondo gli articoli 7, paragrafo 1, e 32 del regolamento sui prezzi di base, i coefficienti previsti da detto regolamento per il calcolo dei prezzi amministrati avrebbero dovuto essere aggiornati annualmente. Inoltre, stando alle informazioni fornite dalle autorità bulgare, nel periodo in esame i prezzi di mercato dei terreni forestali erano in forte aumento. Tuttavia, l'aggiornamento previsto dal menzionato regolamento non è mai stato realizzato nel periodo in questione. Soltanto nel 2010 le autorità bulgare hanno attualizzato solo i prezzi medi, i coefficienti e gli incrementi utilizzati per stabilire i prezzi amministrati sulla base dei recenti sviluppi di mercato.

([88]) Sentenza C-239/09 *Seydaland*, citata, punto 54.

(153) Pertanto, la Commissione conclude che le operazioni di scambio hanno conferito un vantaggio economico ai beneficiari degli scambi di terreni nei casi in cui i prezzi amministrati utilizzati non rispecchiavano adeguatamente il prezzo di mercato dei terreni scambiati.

6.1.4. **Aiuti de minimis**

(154) Infine, si deve osservare che, nei casi in cui il singolo beneficiario dell'operazione di scambio ha ricevuto un vantaggio che non supera la soglia di cui al regolamento (CE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013 ([89]), tale vantaggio non sarà considerato un aiuto di Stato e pertanto non ricade nel divieto di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, sempre che ricorrano tutti gli altri presupposti previsti da detto regolamento.

(155) Stando ai dati quantitativi forniti dalle autorità bulgare, sembrerebbe che in molti casi ([90]) l'importo dell'aiuto ricevuto dai beneficiari delle operazioni di scambio sia inferiore alla soglia «de minimis» di 200 000 EUR.

6.1.5. **Conclusione sull'esistenza dell'aiuto**

(156) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che le operazioni di scambio concluse dalla Repubblica di Bulgaria nel periodo in esame costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 170, paragrafo 1, del trattato nei casi in cui la controparte dell'operazione è un'impresa ai sensi di tale disposizione, i prezzi amministrati utilizzati per l'operazione non rispecchiano i prezzi di mercato e non ricorrono i presupposti degli aiuti «de minimis» previsti dal regolamento (CE) n. 1407/2013.

6.2. LEGITTIMITÀ DELLA MISURA

(157) Omettendo di notificare le menzionate operazioni di scambio prima della loro esecuzione, la Repubblica di Bulgaria è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato. Pertanto, le suddette operazioni di scambio costituiscono aiuti di Stato attuati illegalmente.

6.3. COMPATIBILITÀ DELL'AIUTO

(158) Sebbene sia stato chiesto alle autorità bulgare di fornire informazioni sulla possibile compatibilità delle operazioni di scambio in questione con il mercato interno, esse hanno mantenuto la loro posizione secondo cui dette operazioni non hanno avuto effetti sul commercio all'interno dell'Unione e, pertanto, non costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato.

(159) A tale proposito la Commissione rileva che, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, l'onere della prova della compatibilità di un aiuto con il mercato interno grava, in linea di principio, sullo Stato membro interessato, che deve dimostrare l'esistenza delle condizioni ai fini di tale deroga ([91]).

(160) In ogni caso, la Commissione rileva che, a prima vista, non sembrano esservi motivi per ritenere che le operazioni di scambio siano compatibili con il mercato interno, né direttamente sul fondamento dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c), del trattato, né su quello degli orientamenti basati su tali disposizioni.

(161) Infatti, gli orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale (in appresso gli «orientamenti sul settore forestale») non possono essere utilizzati come base di compatibilità per il regime degli scambi, in quanto si applicano esclusivamente agli alberi vivi e al loro ambiente naturale nelle foreste e altri terreni boschivi, comprese le misure per preservare e rafforzare le funzioni ecologiche e protettive delle foreste, nonché le misure destinate a promuovere l'uso ricreativo e la dimensione sociale e culturale delle foreste. Inoltre, i costi coperti dagli

([89]) Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» (GU L 352 del 24.12.2013, pag. 1). Il regolamento de minimis è stato adottato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (CE) del Consiglio n. 994/98 (GU L 142 del 14.5.1998, pag. 1),, come modificato dal regolamento n. 733/2013 (GU L 204 del 31.7.2013, pag. 11).

([90]) Secondo i calcoli preliminari effettuati dalla Commissione sui dati quantitativi forniti dalle autorità bulgare, sembrerebbe che la *soglia* de minimis sia stata superata solo in quarantacinque dei centoquattro casi in cui lo scambio ha conferito un vantaggio alla parte privata. Tuttavia, tali calcoli non escludono i casi in cui il beneficiario dello scambio non è un'impresa (il che ridurrebbe il numero degli scambi costituenti aiuti) e non tengono conto di quelli in cui il medesimo beneficiario ha tratto vantaggio da operazioni di scambio multiple per un importo complessivo superiore a 200 000 EUR (il che aumenterebbe il numero degli scambi costituenti aiuti). Le autorità bulgare dovrebbero procedere a calcoli più precisi in fase di recupero.

([91]) Sentenza del 12 settembre 2007 nella causa T-68/03, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Commissione* (Raccolta 2007, pag. II-2911, punto 34).

aiuti concessi nel contesto degli scambi non corrispondono alla definizione dei costi ammissibili contenuta negli orientamenti sul settore forestale ([92]), dato che non sono stati imposti obblighi statutari o contrattuali alle parti private per l'utilizzo dei terreni ottenuti attraverso gli scambi, in quanto zone di protezione naturale. Al contrario, tutte le parti avevano il diritto di chiedere la modifica della destinazione d'uso del terreno forestale in terreno edificabile, e alcune di esse lo hanno fatto.

(162) Nemmeno gli orientamenti per gli aiuti regionali 2007-2013 forniscono una base di compatibilità. A tale proposito la Commissione rileva che gli scambi non sono stati effettuati dalle autorità bulgare al fine specifico di contribuire allo sviluppo regionale. Inoltre, non sono stati definiti i costi ammissibili e non è stato stabilito come si dovesse controllare l'effetto di incentivo dell'aiuto né come sarebbe stato assicurato il rispetto dei limiti massimi degli aiuti a finalità regionale applicabili.

(163) Infine, nelle discussioni che hanno preceduto l'adozione della decisione di avvio le autorità bulgare hanno sostenuto che gli scambi perseguivano l'obiettivo di politica pubblica di consolidare la proprietà dei terreni forestali. Quand'anche il consolidamento dei terreni forestali potesse essere considerato un obiettivo di interesse comune, *quod non*, le autorità bulgare non hanno dimostrato che gli aiuti concessi fossero necessari per conseguire tale obiettivo né che i mezzi scelti fossero i più adeguati.

(164) Le autorità bulgare non hanno nemmeno dimostrato che i mezzi scelti garantissero che l'aiuto concesso fosse limitato al minimo necessario per incentivare le parti private ad effettuare le operazioni di scambio. Ciò risulta, tra l'altro, dalle forti fluttuazioni dei prezzi amministrati ottenuti utilizzando il metodo prescritto. Se confrontati con i prezzi di mercato forniti dalle autorità bulgare, tali prezzi amministrati non appaiono sistematicamente superiori o inferiori in percentuale analoga rispetto ai prezzi di mercato. Prendendo come esempio le operazioni del 2007, la differenza tra i prezzi di mercato e i prezzi amministrati dei terreni di proprietà privata variava da -503,97 % a +89,91 % ([93]).

(165) Infine, le autorità bulgare non hanno dimostrato che le operazioni di scambio non abbiano falsato la concorrenza in misura contraria all'interesse comune. Di conseguenza, dette operazioni non possono essere considerate compatibili con il mercato interno direttamente in base all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato.

(166) Pertanto, la Commissione conclude che gli aiuti concessi nel contesto delle operazioni di scambio non possono essere considerati compatibili con il mercato interno.

7. **RECUPERO**

(167) Conformemente all'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 659/1999, se l'aiuto di Stato concesso illegalmente risulta incompatibile con il mercato interno, deve essere recuperato presso i beneficiari, a meno che ciò sia in contrasto con un principio generale del diritto. L'articolo 14, paragrafo 2, del medesimo regolamento stabilisce che l'aiuto deve essere recuperato con i relativi interessi decorrenti dalla data in cui l'aiuto illegale è stato messo a disposizione del beneficiario, fino alla data di recupero. Infine, l'articolo 14, paragrafo 3, di detto regolamento prevede che il recupero va effettuato senza indugio secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro interessato, a condizione che esse consentano l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione.

(168) L'obiettivo del recupero è raggiunto quando gli aiuti illegittimi in questione, maggiorati degli eventuali interessi di mora, sono stati restituiti dalle imprese che ne hanno tratto vantaggio. Per effetto di tale restituzione, il beneficiario è infatti privato del vantaggio di cui aveva fruito sul mercato rispetto ai suoi concorrenti e la situazione esistente prima della corresponsione dell'aiuto è ripristinata ([94]). Anche se lo Stato membro può scegliere i mezzi di esecuzione dell'obbligo di recupero degli aiuti illegittimi, le misure scelte non possono intaccare la portata e l'efficacia del diritto dell'Unione. Uno Stato membro può adempiere un tale obbligo di recupero solo qualora le misure da esso adottate siano idonee a ristabilire le normali condizioni della concorrenza, falsate dalla concessione dell'aiuto illegittimo, e rispettino le pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione ([95]).

([92]) Il punto 175, lettera g), degli orientamenti sulle foreste definisce i costi ammissibili come «i costi di acquisto di superfici forestali utilizzate o da utilizzare come zone di protezione naturale. Tali superfici forestali devono essere destinate in permanenza e nella loro interezza alla protezione della natura nell'ambito di un obbligo statutario o contrattuale». Le altre categorie di costi ammissibili definite al punto 175 degli orientamenti sul settore forestale non sono pertinenti al caso in esame.

([93]) Per i terreni del demanio forestale la differenza tra il prezzo di mercato e il prezzo amministrato oscillava tra il -6 130,00 % e il +74,98 %. Va rilevato, tuttavia, che il prezzo amministrato di tali terreni era superiore al loro prezzo di mercato solo in due dei 23 casi.

([94]) Sentenza del 29 aprile 2004 nella causa C-277/00, *Germania/Commissione* («SMI») (Raccolta 2002, pag. I-11695, punti 74-76).

([95]) Sentenza del 12 dicembre 2002 nella causa C-209/00, *Germania/Commissione* (Raccolta 2002, pag. I-11695, punti 57 e 58).

(169) Pertanto, poiché si è concluso che la Repubblica di Bulgaria ha dato illegittimamente esecuzione ad aiuti di Stato attraverso le operazioni di scambio, essa è tenuta a recuperare tali aiuti presso i beneficiari di dette operazioni.

7.1. IDENTIFICAZIONE DEI BENEFICIARI PRESSO I QUALI DEVONO ESSERE RECUPERATI GLI AIUTI

(170) Gli aiuti illegittimi e incompatibili devono essere recuperati presso le imprese che ne hanno effettivamente fruito ([96]). Tuttavia, qualora la Commissione non sia in grado di individuare, nella decisione in sé, tutte le imprese che hanno ricevuto aiuti illegittimi e incompatibili, è solo al livello del recupero degli aiuti da parte dello Stato membro interessato che si renderà necessario verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata ([97]).

(171) Nel caso di specie, i potenziali beneficiari degli aiuti di Stato incompatibili sono le persone fisiche e giuridiche che hanno partecipato alle 132 operazioni di scambio con le autorità bulgare nel periodo in esame. All'interno di questo gruppo, le autorità bulgare devono escludere le persone fisiche e giuridiche che non possono essere considerate «imprese» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato, nonché i soggetti che hanno ottenuto dalle operazioni di scambio cui hanno preso parte un vantaggio che nel complesso non supera i limiti previsti dal regolamento *de minimis*, sempreché tali operazioni soddisfino le altre condizioni previste dal medesimo regolamento. Le rimanenti persone fisiche e giuridiche che hanno partecipato alle operazioni di scambio devono essere considerate i beneficiari degli aiuti di Stato attuati illegalmente presso i quali le autorità bulgare devono recuperare il vantaggio conseguito attraverso le operazioni in questione.

7.2. QUANTIFICAZIONE DELL'AIUTO

(172) Nessuna norma giuridica impone alla Commissione di determinare l'importo esatto dell'aiuto da restituire, in particolare quando non disponga dei dati necessari. È invece sufficiente che la decisione della Commissione contenga elementi che permettano allo Stato membro di determinare senza difficoltà eccessive l'importo da recuperare ([98]).

(173) Come spiegato al punto 147, la Commissione ritiene che lo Stato membro, per determinare l'importo dell'aiuto incompatibile da recuperare presso ciascun beneficiario, debba utilizzare come punto di partenza il seguente metodo:

i) calcolare la differenza tra il prezzo di mercato reale e il prezzo amministrato, determinato conformemente alle disposizioni del regolamento sui prezzi base, dei terreni forestali di proprietà privata; e

ii) calcolare la differenza tra il prezzo di mercato reale e il prezzo amministrato, determinato conformemente alle disposizioni del regolamento sui prezzi base, dei terreni del demanio forestale.

L'importo di base dell'aiuto di Stato ricevuto attraverso l'operazione di scambio corrisponde alla differenza tra il valore di ii) e il valore di i).

Tale importo di base deve essere adeguato nei casi in cui un terreno demaniale di valore amministrato superiore sia stato scambiato con un terreno di proprietà privata di valore amministrato inferiore. Secondo le autorità bulgare, in questi casi il beneficiario doveva pagare un conguaglio allo Stato a copertura della differenza di valore fra i terreni. Di conseguenza, in questi casi, dall'importo di base dell'aiuto deve essere detratto l'importo del conguaglio corrisposto dal beneficiario allo Stato bulgaro. L'importo risultante deve essere recuperato dalle autorità bulgare presso il beneficiario in questione per tenere conto del vantaggio ottenuto attraverso l'operazione di scambio.

(174) Per determinare i prezzi di mercato dei terreni in parola occorre prendere pienamente in considerazione il loro valore economico al momento dello scambio. Dalle informazioni contenute nelle osservazioni delle

([96]) Sentenze del 21 marzo 1991 nella causa C-303/88, *Italia/Commissione* (Raccolta 1991, pag. I-1433, punto 57), e *Germania/Commissione*, causa C-277/00, citata (punto 75).
([97]) Sentenza del 7 marzo 2002 nella causa C-310/99, *Italia/Commissione* (Raccolta 2002, pag. I-2289, punto 91).
([98]) Sentenze del 12 ottobre 2000 nella causa C-480/98, *Spagna/Commissione* (Raccolta 2000, pag. I-8717, punto 25), e del 2 febbraio 1988 nelle cause riunite C-67/85, C-68/85 e C-70/85, *Kwekerij van der Kooy BV e a./Commissione* (Raccolta 1988, pag. 219).

autorità bulgare del 29 agosto 2008 risulta che, in alcuni casi, sui terreni del demanio forestale erano stati costruiti edifici e infrastrutture già prima che fosse conclusa l'operazione, sebbene gli appezzamenti non fossero stati ancora riclassificati come terreni edificabili. La Commissione ritiene che, in questi casi, il valore degli edifici e/o delle infrastrutture debba essere pienamente integrato nel valore di mercato del terreno.

(175) La Commissione rileva che le autorità bulgare dispongono già delle informazioni sui prezzi amministrati utilizzati nelle operazioni e sui prezzi di mercato di tutti i terreni interessati dalle stesse al momento degli scambi ([99]), per cui non dovrebbero avere troppe difficoltà nel determinare gli importi recuperabili in base al metodo illustrato al punto 173 ([100]).

(176) Tuttavia, per i casi in cui le autorità bulgare possano sollevare legittimamente il dubbio che tale metodo non possa essere applicato o conduca a un importo che chiaramente non rispecchia quello dell'aiuto di Stato ricevuto dal beneficiario, dette autorità possono decidere di effettuare una valutazione dei prezzi di mercato dei terreni scambiati al momento delle operazioni avvalendosi di un esperto indipendente, dotato delle qualifiche necessarie ai fini di siffatte valutazioni e selezionato attraverso una procedura di gara pubblica e aperta. Nel definire la procedura di selezione dell'esperto, anche nei casi in cui il contratto non ecceda le soglie delle direttive dell'Unione in materia di appalti pubblici, devono essere rispettati i principi di trasparenza e di parità di trattamento. In particolare, la procedura di gara deve: i) essere adeguatamente pubblicizzata, ii) essere basata su criteri di selezione obiettivi noti in anticipo e iii) comprendere le informazioni indicanti che, dopo la fase di preselezione, la decisione finale verrà adottata con la partecipazione dei rappresentanti dei servizi della Commissione. In tali casi eccezionali, le autorità bulgare devono: i) indicare i terreni interessati, ii) indicare i motivi per i quali è necessaria la valutazione di un esperto indipendente nel caso specifico e iii) trasmettere alla Commissione una proposta per la nomina di un esperto (selezionato mediante gara pubblica) che deve essere approvata dalla Commissione e dalla Repubblica di Bulgaria.

(177) Infine, poiché lo scopo del recupero è ripristinare lo status quo ante esistente prima che fosse conclusa l'operazione di scambio, la Commissione ritiene che, considerata la natura eccezionale degli accordi di scambio relativi ai terreni forestali che non sono stati sfruttati a fini commerciali, la Repubblica di Bulgaria possa adempiere il proprio obbligo di recupero degli aiuti attuati illegalmente annullando gli effetti delle operazioni contestate mediante la restituzione dei terreni interessati. Tuttavia, ciò può condurre a un recupero adeguato solo nei casi in cui né i terreni forestali di proprietà privata né quelli del demanio abbiano subito alterazioni materiali a partire dalla data dell'operazione di scambio. In tali casi, la Commissione deve esserne informata entro due mesi dalla notifica della presente decisione alla Repubblica di Bulgaria, le relative operazioni devono essere annullate e deve essere fornita la prova di tale annullamento entro quattro mesi dalla data di notifica della presente decisione.

(178) In tutti i casi nei quali occorre procedere al recupero, il rimborso deve avere effetto dal momento in cui è stato conferito un vantaggio ai beneficiari, vale a dire dalla data dell'atto giuridico che ha conferito ai beneficiari il diritto di scambiare i loro terreni forestali di proprietà privata con terreni del demanio forestale.

(179) Le somme da recuperare devono includere gli interessi decorrenti dalla data in cui le stesse sono state poste a disposizione dei beneficiari fino alla data del loro effettivo recupero. Gli interessi sono calcolati secondo il regime dell'interesse composto a norma del capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione ([101]) e del regolamento (CE) n. 271/2008 della Commissione ([102]) che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004.

(180) I termini per il recupero degli aiuti di Stato presso i singoli beneficiari devono corrispondere per quanto possibile a quelli indicati nella comunicazione in materia di recupero degli aiuti di Stato ([103]). In ogni caso, non devono eccedere quelli indicati nella tabella 5.

([99]) Tali informazioni sono state fornite dalla Bulgaria con una tabella elettronica inviata alla Commissione mediante messaggio di posta elettronica del 21 gennaio 2014 (in appresso l'invio n. 2014/032997).

([100]) Vale a dire i) il prezzo di mercato del terreno forestale in questione e ii) il prezzo amministrato del terreno forestale in questione determinato in applicazione del regolamento sui prezzi di base ed effettivamente utilizzato ai fini dell'operazione di scambio, per gli importi indicati nell'invio n. 2014/032997.

([101]) Regolamento (CE) n. 794/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE (GU L 140 del 30.4.2004, pag. 1).

([102]) Regolamento (CE) n. 271/2008 della Commissione, del 30 gennaio 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004 recante disposizioni di esecuzione del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE ((GU L 82 del 25.3.2008, pag. 1).

([103]) Comunicazione della Commissione – Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali e incompatibili (GU C 272 del 15.11.2007, pag. 4).

Tabella 5

Piano di recupero

Termini	Azione
1. entro **due mesi** dalla notifica della presente decisione alla Repubblica di Bulgaria:	la Repubblica di Bulgaria informa la Commissione in merito alle misure previste o adottate per attuare la decisione, e segnatamente: i) trasmette alla Commissione un elenco di tutti gli scambi soggetti al recupero, contenente le seguenti informazioni: — i prezzi amministrati e di mercato dei terreni forestali di proprietà privata e demaniali scambiati (in base alle informazioni fornite dalla Repubblica di Bulgaria con l'invio n. 2014/032997), i conguagli aggiuntivi pagati in ciascuna operazione e il risultante importo dell'aiuto di Stato da recuperare; — i nomi dei soggetti privati che hanno partecipato a ciascuna operazione e i motivi per cui tali beneficiari sono considerati un'impresa o meno; ii) identifica i casi in cui il recupero sarà effettuato sulla scorta di una valutazione peritale dei prezzi di mercato dei terreni forestali al momento in cui è stata conclusa l'operazione (punto 176); e iii) identifica i casi in cui il recupero sarà effettuato annullando l'operazione di scambio (punto 177).
2. entro **quattro mesi** dalla notifica della presente decisione alla Repubblica di Bulgaria:	per i terreni indicati al precedente punto 1, sub ii), la Repubblica di Bulgaria nomina un esperto indipendente ai fini della valutazione. L'esperto deve essere selezionato mediante gara pubblica aperta e nominato con il consenso della Commissione, su proposta della Repubblica di Bulgaria.
3. entro **sette mesi** dalla notifica della presente decisione alla Repubblica di Bulgaria:	la Repubblica di Bulgaria presenta alla Commissione la relazione di valutazione dell'esperto indipendente relativa ai terreni indicati al precedente punto 1, sub ii).
4. entro **otto mesi** dalla notifica della presente decisione alla Repubblica di Bulgaria:	la Repubblica di Bulgaria invia gli ordini di recupero a tutti i beneficiari interessati, indicando l'importo esatto dell'aiuto da recuperare.
5. entro **dodici mesi** dalla notifica della presente decisione alla Repubblica di Bulgaria:	la Repubblica di Bulgaria procede al recupero per tutte le operazioni di scambio interessate.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Gli aiuti di Stato concessi a talune imprese attraverso operazioni di scambio di terreni del demanio forestale con terreni forestali di proprietà privata nel periodo dal 1º gennaio 2007 al 27 gennaio 2009, cui la Repubblica di Bulgaria ha illegalmente dato esecuzione in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, sono incompatibili con il mercato interno.

Articolo 2

Gli aiuti individuali concessi con le operazioni di scambio di cui all'articolo 1 non costituiscono aiuti se, al momento della concessione, soddisfano le condizioni stabilite da un regolamento adottato conformemente all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 994/98 applicabile alla medesima data.

Articolo 3

Gli aiuti individuali concessi attraverso le operazioni di scambio di cui all'articolo 1 che, al momento della concessione, soddisfano le condizioni stabilite da un regolamento adottato conformemente all'articolo 1 del regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio o da un altro regime di aiuti approvato sono compatibili con il mercato interno fino a concorrenza dell'intensità massima di aiuto applicabile a questo tipo di aiuti.

Articolo 4

1. La Repubblica di Bulgaria recupera presso i beneficiari gli aiuti incompatibili concessi attraverso le operazioni di scambio di cui all'articolo 1.

2. In deroga alle disposizioni di cui al paragrafo 1, gli aiuti incompatibili possono essere recuperati presso i beneficiari annullando le operazioni di scambio se, in seguito a tali operazioni, non sono state apportate modifiche significative ai terreni forestali demaniali e di proprietà privata interessati.

3. Le somme da recuperare comprendono gli interessi decorrenti dalla data in cui le medesime sono state poste a disposizione dei beneficiari fino alla data del loro effettivo recupero.

4. Gli interessi sono calcolati secondo il regime dell'interesse composto conformemente al capo V del regolamento (CE) n. 794/2004 e al regolamento (CE) n. 271/2008.

5. La Repubblica di Bulgaria annulla tutti i pagamenti in essere di aiuti concessi attraverso le operazioni di scambio di cui all'articolo 1 a partire dalla data di adozione della presente decisione.

Articolo 5

1. Il recupero degli aiuti concessi a titolo del regime di cui all'articolo 1 è immediato ed effettivo.

2. La Repubblica di Bulgaria garantisce l'attuazione della presente decisione entro dodici mesi dalla data della sua notifica.

Articolo 6

1. Entro quattro mesi dalla notifica della presente decisione, la Repubblica di Bulgaria trasmette alla Commissione le seguenti informazioni:

a) un elenco di tutte le operazioni di scambio, nel quale devono essere indicati:

   — i prezzi amministrati e di mercato dei terreni forestali di proprietà privata e demaniali scambiati, i conguagli monetari aggiuntivi corrisposti in ciascuna operazione e l'entità del conseguente aiuto di Stato;

   — il nome della parte privata, ossia il beneficiario dell'operazione di scambio, che ha partecipato a ciascuna operazione e i motivi per cui detta parte è considerata un'impresa o meno;

b) l'identificazione dei casi in cui il recupero verrà effettuato in base ai prezzi di mercato al momento delle operazioni di scambio indicate nell'invio n. 2014/032997 della Repubblica di Bulgaria;

c) l'identificazione dei casi in cui il recupero verrà effettuato annullando l'operazione di scambio;

d) l'identificazione dei casi in cui il recupero verrà effettuato sulla base degli importi stabiliti da un valutatore esperto indipendente e documenti che attestino la nomina di tale esperto, selezionato mediante gara pubblica e approvato dalla Commissione.

2. Entro otto mesi dalla notifica della presente decisione, la Repubblica di Bulgaria trasmette alla Commissione le seguenti informazioni:

a) l'elenco dei beneficiari che hanno ricevuto aiuti attraverso le operazioni di scambio di cui all'articolo 1 e l'importo complessivo dell'aiuto percepito da ciascuno di essi in conseguenza di tali operazioni;

b) l'importo complessivo (capitale e interessi) che deve essere recuperato presso ciascun beneficiario;

c) una descrizione dettagliata delle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione;

d) documenti attestanti che ai beneficiari è stato imposto di rimborsare l'aiuto.

3. Entro dodici mesi dalla notifica della presente decisione la Repubblica di Bulgaria trasmette documenti attestanti che gli aiuti sono stati completamente recuperati presso i beneficiari interessati.

4. La Repubblica di Bulgaria informa la Commissione mediante relazioni bimestrali in merito ai progressi delle misure nazionali adottate per l'esecuzione della presente decisione fino al completo recupero degli aiuti concessi attraverso le operazioni di scambio di cui all'articolo 1. Trasmette immediatamente, su semplice richiesta della Commissione, le informazioni relative alle misure già adottate e previste per conformarsi alla presente decisione. Fornisce inoltre informazioni dettagliate riguardo all'importo degli aiuti e degli interessi già recuperati presso i beneficiari.

Articolo 7

La Repubblica di Bulgaria è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 5 settembre 2014

Per la Commissione
Joaquín ALMUNIA
Vicepresidente