

Causa C-238/20**Domanda di pronuncia pregiudiziale****Data di presentazione:**

5 giugno 2020

Giudice del rinvio:

Augstākā tiesa (Senāts) (Corte suprema, Lettonia)

Data della decisione di rinvio:

4 giugno 2020

Ricorrente in primo grado e in cassazione:

SIA Sātiņi-S

Altra parte nel procedimento:

Dabas aizsardzības pārvalde (Autorità per la tutela dell'ambiente)

(omissis)

Administratīvo lietu departaments (Sezione del contenzioso amministrativo)

Latvijas Republikas Senāts (Corte suprema della Repubblica di Lettonia)**ORDINANZA**

Riga, 4 giugno 2020

La Corte suprema (omissis) [composizione del giudice del rinvio]

ha esaminato con procedura scritta il ricorso per cassazione presentato dalla SIA Sātiņi-S (in prosieguo: la «ricorrente») avverso la sentenza dell'Administratīvā apgabaltiesa (Corte amministrativa regionale, Lettonia) del 30 aprile 2019 nel contenzioso amministrativo promosso da detta società nei confronti del Dabas aizsardzības pārvalde (Autorità per la tutela dell'ambiente) e finalizzato ad ottenere il riconoscimento in suo favore di un indennizzo per i gravi danni provocati all'acquacoltura, nei beni di sua proprietà, da animali appartenenti a specie migratrici e a specie non cacciabili oggetto di specifica protezione.

Oggetto e fatti pertinenti della controversia principale

1. L'area naturale protetta «Sātiņu dīķi» («Stagni di Sātiņi») è stata designata come zona speciale di conservazione dal Ministru kabineta 1999. gada 15. jūnija noteikumi Nr. 212 «Noteikumi par dabas liegumiem» (Decreto n. 212 del Consiglio dei Ministri, del 15 giugno 1999, sulle aree naturali protette).

Nel 2002 la ricorrente acquistava i beni immobili «Liegumi» («Riserve») e «Centri» («Centri») situati nell'area naturale protetta «Sātiņu dīķi». Gli stagni situati all'interno della proprietà della ricorrente occupano 600,7 ettari (su una superficie complessiva di 687 ettari compresa nella proprietà).

Nel 2005, questo territorio è stato inserito in una zona di conservazione di importanza europea Natura 2000 (in prosieguo: la «zona della rete Natura 2000»).

2. Il 16 agosto 2017 la ricorrente ha presentato all'Autorità per la tutela dell'ambiente una domanda di indennizzo delle perdite subite dall'acquacoltura nelle sue proprietà «Liegumi» e «Centri».

L'amministrazione regionale di Kurzeme dell'Autorità per la tutela dell'ambiente ha stimato che le perdite subite a seguito dei danni provocati [agli impianti di] acquacoltura della ricorrente ammontavano a EUR 87 428,50.

L'Autorità per la tutela dell'ambiente ha negato l'indennizzo chiesto per i gravi danni provocati all'acquacoltura da animali appartenenti a specie migratrici e a specie non cacciabili oggetto di specifica protezione, in quanto la ricorrente aveva già ricevuto l'importo massimo ammissibile di aiuti «de minimis».

3. Secondo l'Autorità per la tutela dell'ambiente, nella presente causa si applica il limite di EUR 30 000 per gli aiuti «de minimis» di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 717/2014 della Commissione, del 27 giugno 2014, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e dell'acquacoltura (in prosieguo, anche: il «regolamento n. 717/2014»).

Il regolamento n. 717/2014 è attuato in Lettonia ai sensi delle disposizioni del Ministru kabineta 2015. gada 29. septembra noteikumi Nr. 558 «De minimis atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtība zvejniecības un akvakultūras nozarē» (Decreto n. 558 del Consiglio dei Ministri, del 29 settembre 2015, sulle procedure di computo e di concessione degli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e dell'acquacoltura; in prosieguo: il «decreto n. 558») e del Ministru kabineta 2016. gada 7. jūnija noteikumi Nr. 353 «Kārtība, kādā zemes īpašniekiem vai lietotājiem nosakāmi to zaudējumu apmēri, kas saistīti ar īpaši aizsargājamo nemedījamo sugu un migrējošo sugu dzīvnieku nodarītajiem būtiskiem postījumiem, un minimālās aizsardzības pasākumu prasības postījumu novēršanai» (Decreto n. 353 del Consiglio dei Ministri, del 7 giugno 2016, sulla procedura di quantificazione delle perdite subite dai proprietari o conduttori dei terreni a seguito di gravi danni provocati da animali appartenenti a specie migratrici o a specie non cacciabili oggetto di specifica protezione, nonché sui requisiti minimi cui devono

conformarsi le misure di protezione per prevenire i danni; in prosieguo: il «decreto n. 353»).

L'Autorità per la tutela dell'ambiente ha dichiarato che la ricorrente aveva già beneficiato dell'importo massimo di aiuti «de minimis» nell'arco di tre esercizi finanziari, cosicché la corresponsione dell'indennizzo chiesto per l'anno 2017 avrebbe fatto superare il massimale di EUR 30 000 fissato per gli aiuti «de minimis» dall'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 717/2014.

4. La ricorrente ha agito in giudizio per ottenere che l'Autorità per la tutela dell'ambiente fosse condannata a riconoscerle un indennizzo per i gravi danni provocati all'acquacoltura, nei beni di sua proprietà, da animali appartenenti a specie migratrici e a specie non cacciabili oggetto di specifica protezione.

La ricorrente sostiene che la soglia «de minimis» è imposta agli aiuti di Stato per non causare distorsioni del mercato interno dell'Unione europea. Per contro, l'indennizzo delle perdite non sarebbe un vantaggio conferito dallo Stato. L'indennizzo delle perdite costituirebbe il risarcimento del danno subito da un'impresa nell'adempimento di funzioni di interesse pubblico.

Applicando il punto 39 del decreto n. 353, si produrrebbe una situazione in cui le piccole imprese sono coperte al 100% delle perdite subite durante un periodo di tre anni, mentre nel caso della ricorrente, che gestisce grandi aree di stagni ed è sita in una zona della rete Natura 2000, tale indennizzo sarebbe solo del 12%.

5. Sia in primo che in secondo grado i tribunali hanno respinto tali richieste.

La ricorrente ha presentato ricorso per cassazione, sostenendo che gli aiuti che superano il limite massimo «de minimis» nell'arco di tre anni devono essere notificati alla Commissione europea e non possono essere concessi fino a quando la Commissione europea li abbia dichiarati compatibili con il mercato interno. Le istituzioni avrebbero potuto completare la procedura di notifica alla Commissione europea.

6. Alla luce di quanto precede, si discute tra le parti se l'indennizzo di gravi danni provocati all'acquacoltura da animali appartenenti a specie migratrici o a specie non cacciabili oggetto di specifica protezione nelle zone della rete Natura 2000 sia soggetto alle soglie «de minimis» applicabili ai pagamenti di aiuti di Stato.

Disposizioni pertinenti di diritto dell'Unione e di diritto nazionale

7. Diritto dell'Unione europea:

7.1 Articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

7.2 Articolo 3, paragrafo 2, e considerando 15 del regolamento n. 717/2014 della Commissione, del 27 giugno 2014, relativo all'applicazione degli articoli

107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

7.3 Articolo 3, paragrafo 2, lettere a) e b), e articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

8. Normativa nazionale:

8.1 Sugu un biotopo aizsardzības likums (legge sulla conservazione delle specie e dei biotopi)

«Articolo 4. Attribuzioni del Consiglio dei Ministri:

Il Consiglio dei Ministri stabilirà:

(...)

6) le procedure di quantificazione delle perdite subite dai conduttori dei terreni a seguito di gravi danni provocati dagli animali appartenenti a specie migratrici o a specie non cacciabili oggetto di specifica protezione, nonché i requisiti minimi cui devono conformarsi le misure di protezione necessarie per prevenire i danni;

(...).

«Articolo 10. Diritto all'indennizzo dei proprietari o dei conduttori dei terreni:

(1) I proprietari o i conduttori di terreni hanno diritto a un indennizzo a carico dei fondi del bilancio dello Stato istituiti a tal fine per i gravi danni provocati da animali appartenenti a specie migratrici o a specie non cacciabili oggetto di specifica protezione, purché abbiano adottato le necessarie misure di protezione e introdotto, impiegando le proprie conoscenze, competenze e capacità pratiche, metodi rispettosi dell'ambiente per prevenire o ridurre i danni. I proprietari o i conduttori di terreni non hanno diritto di ricevere l'indennizzo se hanno contribuito dolosamente a causare il danno o ad aumentarne l'entità per ottenere il risarcimento.

(...)

(3) L'indennizzo dei gravi danni provocati da animali appartenenti a specie migratrici o a specie non cacciabili oggetto di specifica protezione non sarà corrisposto se il proprietario o il conduttore del terreno ha ricevuto altri pagamenti statali, comunali o dell'Unione europea, direttamente o indirettamente, per gli stessi vincoli all'attività economica o per gli stessi danni provocati da animali appartenenti a specie migratrici o a specie non cacciabili oggetto di specifica protezione per i quali le norme di legge prevedono un indennizzo, o se il richiedente riceve un aiuto ai sensi del regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo

europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio».

8.2 Lauksaimniecības un lauku attīstības likums (legge sull'agricoltura e lo sviluppo rurale)

Articolo 5:

«(...)

(7) Il Consiglio dei ministri stabilisce le procedure per la gestione e il controllo degli aiuti di Stato e degli aiuti dell'Unione europea all'agricoltura e le procedure per la gestione e il controllo degli aiuti di Stato e degli aiuti dell'Unione europea allo sviluppo rurale e alla pesca.

(...)».

8.3 Decreto n. 558 del Consiglio dei ministri, del 29 settembre 2015, sulle procedure di computo e di concessione degli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e dell'acquacoltura (applicabile al caso di specie), abrogato dal 2018. gada 21. Novembra noteikumiem Nr. 715 «Noteikumi par *de minimis* atbalsta uzskaites un piešķiršanas kārtību un *de minimis* atbalsta uzskaites veidlapu paraugiem» (Decreto n. 715, del 21 novembre 2018, sulle procedure di computo e di concessione degli aiuti «de minimis» e sui modelli di formulario per il computo degli aiuti «de minimis»).

Punto 1: «Il presente decreto stabilisce le modalità di computo e di concessione degli aiuti “de minimis” nel settore della pesca e dell'acquacoltura, conformemente al regolamento n. 717/2014 della Commissione europea, del 27 giugno 2014, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti “de minimis” nel settore della pesca e dell'acquacoltura (in prosiegua: il “regolamento n. 717/2014 della Commissione”)».

Punto 2: «Per ottenere un aiuto “de minimis” ai sensi degli articoli 3, 4 e 5 del regolamento n. 717/2014 della Commissione, il richiedente deve presentare al concedente una domanda di aiuto “de minimis” (allegato 1) (in prosiegua: la “domanda”). La domanda indica l'aiuto “de minimis” percepito dal richiedente nell'anno in corso e nei due esercizi finanziari precedenti, nonché l'aiuto “de minimis” previsto, indipendentemente dalle modalità di concessione dell'aiuto e da chi ne sarà il concedente. In caso di cumulo di aiuti “de minimis”, il richiedente fornisce anche informazioni sugli altri aiuti ricevuti per il progetto in questione per gli stessi costi ammissibili. Nel fornire informazioni sugli aiuti “de minimis” e su altri aiuti di Stato previsti, il richiedente deve indicare le misure di aiuto per le quali ha presentato domanda, ma sulle quali il concedente non si è ancora

pronunciato. Se il richiedente l'aiuto "de minimis" non ha già ricevuto questo tipo di aiuto, dovrà indicare le informazioni pertinenti nella domanda».

8.4 Decreto n. 353 del Consiglio dei Ministri, del 7 giugno 2016, sulla procedura di quantificazione delle perdite subite dai proprietari o conduttori dei terreni a seguito di gravi danni provocati da animali appartenenti a specie migratrici o a specie non cacciabili oggetto di specifica protezione, nonché sui requisiti minimi cui devono conformarsi le misure di protezione per prevenire i danni (nella versione applicabile al caso di specie):

Punto 1: «Il presente decreto stabilisce:

1.1 La procedura per quantificare le perdite subite dai proprietari o dai conduttori di terreni a seguito di gravi danni provocati da animali appartenenti a specie migratrici o a specie non cacciabili oggetto di specifica protezione (in prosieguo: le "perdite");

(...).

Punto 39: «Nel decidere sulla concessione dell'indennizzo l'Amministrazione deve soddisfare le seguenti condizioni:

39.1 Concedere l'indennizzo rispettando le limitazioni di settore e di attività menzionate all'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1408/2013 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" nel settore agricolo (in prosieguo: il "regolamento n. 1408/2013 della Commissione"), o all'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 717/2014 della Commissione, del 27 giugno 2014, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis" nel settore della pesca e dell'acquacoltura (in prosieguo: il "regolamento n. 717/2014 della Commissione").

39.2 Verificare che l'importo dell'indennizzo non aumenti l'importo complessivo degli aiuti "de minimis" ricevuti durante l'esercizio finanziario in questione e i due esercizi finanziari precedenti fino a un livello superiore alla soglia dell'aiuto "de minimis" di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1408/2013 della Commissione (imprese che operano nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli) o all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 717/2014 della Commissione [imprese che operano nel settore della pesca e dell'acquacoltura ai sensi del regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio]. Nel considerare l'importo dell'indennizzo, l'aiuto "de minimis" ricevuto sarà valutato in relazione ad una impresa

“unica”. È una impresa “unica” quella che soddisfa i criteri stabiliti all’articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1408/2013 e all’articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 717/2014 della Commissione».

Punto 40: «Entro due mesi dalla quantificazione delle perdite, il funzionario [competente] adotta una decisione favorevole alla concessione dell’indennizzo, fissandone l’importo, oppure una decisione di rigetto».

Motivi per i quali il giudice del rinvio nutre dubbi riguardo all’interpretazione del diritto dell’Unione

9. Secondo il Senāts, è necessario innanzitutto determinare il quadro normativo applicabile, cioè rispondere alla questione se l’indennizzo delle perdite provocate da uccelli e animali protetti e subite dalle imprese che operano nel settore della pesca e dell’acquacoltura debba essere considerato un aiuto di Stato.

9.1 In risposta alle questioni poste dal Senāts, l’istituzione competente [nel settore] – il Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (Ministero dell’Ambiente e dello Sviluppo regionale) – afferma, facendo riferimento alla sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea del 19 marzo 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione e a., C-399/10 P e C-401/10 P (EU:C:2013:175), che l’indennizzo delle perdite provocate da animali protetti nel settore della pesca e dell’acquacoltura è da considerarsi un aiuto di Stato.

Anche sul sito web della Commissione europea sono state pubblicate notifiche di aiuti concessi in situazioni analoghe, come ad esempio nel procedimento SA.50367 (2018/N), relativo al pagamento di un indennizzo dei danni provocati da animali protetti.

9.2 Tuttavia, il Senāts nutre dubbi riguardo alla possibilità di estendere le norme sugli aiuti di Stato alle indennità compensative.

Le indennità compensative sono stabilite in ragione dell’adempimento di determinati obblighi di interesse pubblico, vale a dire, nel caso di specie, astenersi dal proteggere le risorse ittiche dai danni causati da uccelli e animali. Lo Stato impone questo tipo di obbligo nell’interesse pubblico, prevedendo restrizioni alla gestione di taluni territori.

Gli obblighi pubblici previsti dallo Stato in relazione alla zona speciale di conservazione di cui trattasi nella presente causa sono imposti in applicazione della normativa dell’Unione europea, vale a dire, nella fattispecie, essenzialmente della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (in prosieguo: la «direttiva 2009/147»).

Secondo il Senāts, l’indennizzo per i danni provocati da uccelli e animali costituisce un’indennità per le perdite subite ai sensi dell’articolo 17 della Carta

dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e non un pagamento complementare, che potrebbe essere considerato un aiuto di Stato.

La citata sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause riunite Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione e a. dà una definizione della nozione di «aiuto di Stato», però questa sentenza riguarda essenzialmente il versamento di un anticipo da parte di un azionista in occasione di un aumento di capitale di una società. Il Senāts ritiene che l'ambito di applicazione della nozione di aiuto di Stato come definito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella suddetta causa non ricomprenda in modo inequivocabile l'indennizzo delle perdite subite oggetto della presente causa.

9.3 Dopo aver analizzato l'articolo 1 del regolamento n. 717/2014 alla luce del suo considerando 15, il Senāts conclude che detto regolamento non è applicabile prima facie all'indennizzo delle perdite provocate da uccelli e altri animali migratori o non cacciabili.

Pertanto, secondo il Senāts, non si applicherebbe a tali perdite neppure la normativa nazionale che attua il regolamento n. 717/2014, vale a dire il decreto n. 558 del Consiglio dei Ministri.

9.4 Tuttavia, in considerazione della competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di interpretazione e applicazione dei Trattati, il Senāts giudica necessario sottoporre la questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Alla data odierna non è stato possibile reperire nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea la risposta a tale questione giuridica.

10. Indipendentemente dal fatto che l'indennizzo possa o meno essere considerato un aiuto di Stato, si deve affrontare anche la questione dell'importo adeguato dell'indennizzo stesso.

10.1 Il diritto di proprietà sancito dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea comprende il diritto di usare i beni di cui si è proprietari e di ottenere una giusta indennità a fronte dell'imposizione di determinati vincoli.

10.2 L'istituzione competente nel settore – il Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (Ministero dell'Ambiente e dello Sviluppo regionale) – afferma che l'importo dell'indennizzo non corrisponde all'importo delle perdite effettivamente subite, allorché il principale fattore che incide, in concreto, sull'importo dell'indennizzo calcolato è, ad esempio, la superficie dei vivai per i pesci. Attualmente, la formula per il calcolo dell'indennizzo non tiene conto di quanti pesci vengono predati, ossia dell'entità del danno effettivamente provocato all'acquacoltura.

10.3 Il Senāts ritiene che l'indennizzo per la limitazione del diritto di proprietà debba essere reale ed effettivo, vale a dire che deve essere garantita un'adeguata indennità a fronte delle perdite effettivamente subite. La direttiva 2009/147 non affronta la questione dell'indennizzo, ma sottolinea che, per prevenire gravi danni alla pesca, gli Stati membri possono derogare ai requisiti posti da tale direttiva.

Secondo il Senāts, se è vero che gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità nel trovare un equilibrio tra un'adeguata protezione degli uccelli e la salvaguardia degli interessi economici, nel territorio dell'Unione europea è tuttavia necessaria una soluzione concettualmente simile a livello di principi per quanto concerne l'adeguato indennizzo che un obbligo imposto da un atto giuridico dell'Unione comporta.

10.4 Ad oggi, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa all'interpretazione e all'applicazione dell'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non offre una risposta chiara a tale questione.

11 Alla luce delle considerazioni che precedono, il Senāts ritiene che, al fine di chiarire come debbano essere applicate le norme relative agli aiuti di Stato e all'indennizzo a fronte dei vincoli imposti dalle disposizioni del diritto dell'Unione, sia necessario un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Dispositivo

Ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, (omissis) il Senāts:

decide

di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni pregiudiziali:

- 1) Se il diritto a una giusta indennità in ragione della limitazione del diritto di proprietà garantito dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea consenta che l'indennizzo concesso da uno Stato per le perdite provocate all'acquacoltura in una zona della rete Natura 2000 da uccelli protetti ai sensi della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, sia significativamente inferiore alle perdite effettivamente subite.
- 2) Se l'indennizzo concesso da uno Stato per le perdite provocate all'acquacoltura in una zona della rete Natura 2000 da uccelli protetti ai sensi della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, costituisca un aiuto di Stato ai sensi degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

- 3) In caso di risposta affermativa alla seconda questione, se il limite di EUR 30 000 dell'aiuto «de minimis» di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 717/2014 della Commissione, del 27 giugno 2014, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e dell'acquacoltura, si applichi a un indennizzo come quello controverso nel procedimento principale.

Il procedimento è sospeso fino alla pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea.

(omissis) [avvertenza sulla non impugnabilità e firme]

DOCUMENTO DI LAVORO