

**Causa C-234/20**

**Domanda di pronuncia pregiudiziale**

**Data di presentazione:**

4 giugno 2020

**Giudice del rinvio:**

Augstākā tiesa (Senāts) (Corte Suprema, Lettonia)

**Data della decisione di rinvio:**

3 giugno 2020

**Ricorrente in cassazione:**

SIA Sātiņi-S

**Altra parte nel procedimento in cassazione:**

Lauku atbalsta dienests (Servizio di sostegno alle zone rurali)

---

(omissis)

Administratīvo lietu departaments (Sezione del contenzioso amministrativo)

Il Latvijas Republikas Senāts (Corte Suprema della Repubblica di Lettonia)

**ORDINANZA**

(omissis) 3 giugno 2020

(omissis) [composizione dell'organo giurisdizionale]

ha esaminato con procedura scritta il ricorso per cassazione presentato dalla SIA Sātiņi-S avverso la sentenza dell'Administratīvā apgabaltiesa (Corte amministrativa regionale) del 26 marzo 2018 nell'ambito di una controversia giurisdizionale amministrativa avviata con la domanda di tale società concernente la condanna del Lauku atbalsta dienests (Servizio di sostegno alle zone rurali) al versamento, in proprio favore, di una compensazione a fronte del divieto di impiantare coltivazioni di mirtilli su torbiere site in aree naturali protette.

**Oggetto e fatti pertinenti della controversia principale**

1. Nel 2002 la [odierna] ricorrente [in cassazione (in prosieguo: la «ricorrente»)] acquistava i beni immobili «Liegumi» («Riserve») e «Centri» («Centri»), proprietà che comprendono una superficie di 7,7 ettari di terreno torboso. I beni sono situati in una zona naturale protetta e in una zona di conservazione d'importanza europea Natura 2000 (in prosieguo: la «zona Natura 2000»).

Ai sensi del punto 16.12. del Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr. 264 «Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi» (decreto n. 264 del Consiglio dei ministri, del 16 marzo 2010, recante disposizioni generali sulla tutela e sull'utilizzo delle zone speciali di conservazione; in prosieguo: il «decreto n. 264»), è vietato l'impianto di coltivazioni di mirtilli su torbiere situate in zone naturali protette.

Il 2 febbraio 2017 la ricorrente ha presentato al Servizio di sostegno alle zone rurali una domanda di pagamento di una compensazione per il vincolo all'attività economica sul terreno torboso di sua proprietà sito in una zona Natura 2000 negli anni 2015 e 2016.

Con decisione del 28 febbraio 2017, il Servizio di sostegno alle zone rurali ha respinto la domanda di compensazione per vincolo all'attività economica presentata dalla ricorrente. Secondo tale servizio, le disposizioni normative non prevedono una compensazione per il divieto di impiantare coltivazioni di mirtilli nelle torbiere, ragion per cui non esiste una base giuridica per concedere alla ricorrente la compensazione richiesta.

2. La ricorrente ha adito le vie legali affinché fosse ordinato il pagamento in suo favore di una compensazione per vincolo all'attività economica. Dopo aver esaminato il caso in appello, l'Administratīvā apgabaltiesa ha respinto tale richiesta. La sentenza emessa dal predetto giudice si basa, come quella emessa in primo grado, sulle seguenti considerazioni.

2.1 L'articolo 2, paragrafo 2, del Likums «Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās» (legge sulla compensazione per i vincoli imposti alle attività economiche nelle aree protette) prevede che il pagamento di un sostegno annuale per i vincoli imposti alle attività economiche nelle zone di conservazione di importanza europea Natura 2000 avverrà secondo le procedure previste dalle norme sulla concessione del sostegno allo sviluppo agricolo, e sarà a carico dei fondi corrispondenti dell'Unione europea.

2.2 Gli aiuti di Stato per lo sviluppo del settore agricolo e forestale sono concessi in conformità delle procedure stabilite dal Ministru kabineta 2015. gada 7. aprīļa noteikumi Nr. 171 «Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides, klimata un lauku ainavas uzlabošanai 2014.–2020. gada plānošanas periodā» (decreto del Consiglio dei ministri n. 171, del 7 aprile 2015, sulle norme di concessione, gestione e controllo degli aiuti dello Stato e dell'Unione europea finalizzati al miglioramento

dell'ambiente, del clima e del mondo rurale nel periodo di programmazione 2014-2020; in prosieguo il «decreto n. 171»). Per quanto riguarda la concessione di aiuti nel quadro del «pagamento compensativo per le zone forestali Natura 2000», al punto 56 il decreto n. 171 prevede che la zona ammissibile a sostegno ai sensi di questa misura deve essere costituita da terreni forestali (**escluse le torbiere**). Di conseguenza, detto decreto prevede pagamenti compensativi per le zone Natura 2000, ma non prevede il pagamento di compensazioni per i vincoli all'attività economica nei terreni torbosi.

2.3 L'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (in prosieguo: il «regolamento n. 1305/2013») stabilisce che il FEASR interviene negli Stati membri nel quadro di programmi di sviluppo rurale. A norma dell'articolo 10 del suddetto regolamento, per ciascun programma di sviluppo rurale gli Stati membri presentano alla Commissione una proposta contenente tutti gli elementi di cui all'articolo 8 e ciascun programma di sviluppo rurale è approvato dalla Commissione mediante un atto di esecuzione. Il programma di sviluppo rurale della Lettonia per gli anni 2014-2020 indica che si potrà percepire un sostegno qualora siano imposti vincoli alle attività di silvicoltura nelle zone Natura 2000 o nelle microriserve situate su terreni forestali (**ad eccezione delle torbiere**). Pertanto, per il periodo di programmazione 2014-2020 dei fondi dell'Unione europea, la Commissione ha approvato, per la Lettonia, un programma di sviluppo rurale che prevedeva il pagamento di sostegni per taluni vincoli all'attività economica svolta su terreni forestali, ma non per le torbiere. Il programma non prevede il pagamento di sostegni per i vincoli imposti all'attività agricola per quanto riguarda le torbiere situate nelle zone Natura 2000.

2.4 Inoltre, all'epoca dell'acquisto delle proprietà da parte della ricorrente, la normativa limitava la possibilità di impiantare coltivazioni di mirtilli nelle torbiere. Al momento di tale acquisto, la ricorrente sapeva che esse si trovavano in un'area naturale protetta ed era quindi a conoscenza dei vincoli previsti su tale area.

3. La ricorrente ha proposto ricorso per cassazione adducendo che, ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1305/2013, le indennità per le zone Natura 2000 sono concesse alle zone forestali designate ai sensi delle direttive 92/43/CEE e 2009/147/CE. Il regolamento non prevede eccezioni per i terreni torbosi.

4. Alla luce di quanto precede, la presente controversia verte sulla questione di stabilire se la ricorrente abbia diritto a indennità a causa dei vincoli imposti all'attività economica nelle zone torbose Natura 2000.

### **Disposizioni pertinenti di diritto nazionale e di diritto dell'Unione europea**

5. Normativa dell'Unione europea:

5.1 Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

Considerando 24: [«]È opportuno continuare a concedere un sostegno agli agricoltori e ai silvicoltori che devono sottostare, nelle zone interessate, a particolari vincoli derivanti dall'applicazione della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, e al fine di contribuire all'oculata gestione dei siti Natura 2000 (...)»].

Articolo 30[,] Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sull'acqua[:]

[«]1. Il sostegno previsto dalla presente misura è erogato annualmente, per ettaro di superficie agricola o per ettaro di foresta, per compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti ai vincoli occasionati, nelle zone interessate, dall'applicazione della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE e della direttiva quadro sulle acque.

(...)

6. Le indennità sono concesse per le seguenti zone:

a) le zone agricole e forestali Natura 2000 designate ai sensi delle direttive 92/43/CEE e 2009/147/CE;

(...)»].

5.2 Allegato I della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

5.3 Articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [:]

[«]Ogni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale»].

6. Normativa nazionale:

6.1 Decreto n. 264 del Consiglio dei ministri, del 16 marzo 2010, recante disposizioni generali sulla tutela e sull'utilizzo delle zone speciali di conservazione [:]

[«]16. Nelle aree naturali protette è vietato:

(...)

16.12. l'impianto di coltivazioni di mirtili su torbiere;

(...)[»].

6.2 Decreto del Consiglio dei ministri n. 171, del 7 aprile 2015, sulle norme di concessione, gestione e controllo degli aiuti dello Stato e dell'Unione europea finalizzati al miglioramento dell'ambiente, del clima e del mondo rurale nel periodo di programmazione 2014-2020.

Punto 56: [«]La superficie ammissibile al sostegno nell'ambito di questa misura è il terreno forestale (*escluse le torbiere*):

56.1. incluso nell'elenco delle zone di conservazione di importanza europea (in prosieguo: «Natura 2000») ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1305/2013 e determinato a norma del likums «Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām» (legge sulle zone speciali di conservazione);

(...))».

Punto 58: [«]Il sostegno può essere concesso se la superficie ammissibile dichiarata per il sostegno è pari ad almeno un ettaro, è composta da fondi di almeno 0,1 ettari e la superficie minima soggetta a un tipo di vincolo in un fondo è di almeno 0,1 ettari e se tali fondi possono essere identificati mediante cartografia, rientrano nel sistema di domanda elettronica del Servizio di sostegno alle zone rurali e in essi sono applicabili, dal 1° marzo dell'anno in corso, ai sensi della normativa sulla protezione e l'utilizzo delle zone speciali di conservazione o sulla protezione delle specie e dei biotopi, uno o più dei seguenti vincoli all'attività economica:

58.1 divieto di attività di sfruttamento forestale

58.2 divieto di procedere alla raccolta principale e di effettuare diradamenti;

58.3 divieto di procedere alla raccolta principale;

58.4 divieto di taglio a raso[»].

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

7. Dal considerando 24 e dall'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento n. 1305/2013 si evince che lo scopo delle indennità per le zone Natura 2000 consiste nel concedere un sostegno a coloro che devono sottostare a particolari

vincoli e compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti ai vincoli occasionati, nelle zone interessate, dall'applicazione della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE e della direttiva quadro sulle acque.

Sebbene spetti in primo luogo agli Stati membri decidere, in sede di elaborazione del rispettivo programma di sviluppo rurale, come attuare concretamente le misure intese a conseguire gli obiettivi fissati dal regolamento n. 1305/2013, le restrizioni adottate dagli Stati membri non devono cancellare la finalità compensatrice del sistema delle indennità Natura 2000 (v. sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 30 marzo 2017, *Lingurár*, C-315/16, ECLI:EU:C:2017:244).

Inoltre, l'indennizzo per le zone Natura 2000 dovrebbe essere considerato in combinato disposto con l'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, poiché il diritto di proprietà comprende il diritto di usare i beni e il diritto a una giusta indennità.

8. Le torbiere rappresentano circa il 4% del territorio lettone (secondo alcune fonti, questa percentuale raggiunge anche il 10%). La coltivazione dei mirtilli in esse è un tipo di frutticoltura.

Come si afferma in uno studio accessibile al pubblico: «Attualmente, uno dei modi per continuare a sfruttare economicamente i campi di torba in cui è cessata l'estrazione di minerali è la coltivazione di bacche su scala industriale, producendo un prodotto esportabile, che può essere costituito sia da bacche sia da prodotti trasformati a partire da queste ultime. Secondo le statistiche pubblicate dal Servizio di sostegno alle zone rurali, nel corso del 2016 sono stati richiesti pagamenti unici per superficie in relazione a 142 ettari destinati alla coltivazione del mirtillo americano e 250 ettari destinati alla coltivazione del mirtillo (mirtillo nero), ma non è stato richiesto alcun sostegno per le superfici destinate al mirtillo rosso o al rovo camemoro. È noto che i campi di mirtilli occupano una superficie più ampia, ma, o per l'utilizzo del terreno o per qualche altro motivo, per tale superficie non è stato richiesto il relativo sostegno, ragion per cui non sono disponibili statistiche». (Disponibile all'indirizzo: [http://www.silava.lv/userfiles/file/Projektu%20parskati/2016\\_Lazdina\\_LVM\\_kudra.pdf](http://www.silava.lv/userfiles/file/Projektu%20parskati/2016_Lazdina_LVM_kudra.pdf), pag. 15).

Poiché anche gran parte delle zone Natura 2000 della Lettonia sono coperte da torbiere (allegato alla legge sulle zone speciali di conservazione), il Senāts si chiede se l'esclusione totale di queste zone dal regime dei pagamenti compensativi Natura 2000 sia in contrasto con l'obiettivo perseguito da tali pagamenti.

#### *Sulle zone*

9. L'articolo 30, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1305/2013 stabilisce che le indennità sono concesse per le zone agricole e forestali Natura 2000 designate ai sensi delle direttive 92/43/CEE e 2009/147/CE.

L'allegato I della direttiva 92/43/CEE, che individua i tipi di habitat naturali di interesse comunitario la cui conservazione richiede la designazione di aree speciali di conservazione, comprende anche le torbiere e in particolare le torbiere boscoso.

Non vi è dubbio che il divieto di impiantare coltivazioni di mirtili nelle torbiere, di cui al punto 16.2 del decreto n. 264, limita il diritto del proprietario di usare liberamente la sua proprietà, nonché di ottenere redditi connessi all'attività economica vincolata.

Ai sensi del decreto n. 171, la sottomisura «Pagamento compensativo per le aree forestali Natura 2000» è attuata nell'ambito della misura «Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sull'acqua». Ai sensi del punto 56 del suddetto decreto, la superficie ammissibile al sostegno nell'ambito di questa misura deve essere il terreno forestale (escluse le torbiere). Pertanto, lo Stato ha limitato la concessione di compensazioni per le zone Natura 2000, in primo luogo, prevedendo indennità solo per le aree forestali e, in secondo luogo, escludendo da tali aree le torbiere che si trovano al loro interno. Di conseguenza, il decreto n. 171 non prevede alcuna compensazione per i vincoli all'attività economica nei terreni torbosi inclusi nella rete Natura 2000.

#### *Sui tipi di attività economica*

10. Dall'articolo 30, paragrafo 6, lettera a), del regolamento n. 1305/2013 risulta inoltre che [il sistema delle] indennità Natura 2000 limita il pagamento compensativo a determinate zone, ossia a quelle agricole o forestali. Tuttavia, da questa disposizione non si deduce che il pagamento compensativo sia limitato a determinati tipi di attività economica, segnatamente le attività agricole o forestali.

Il punto 58 del decreto n. 171 prevede che il sostegno può essere percepito solo per i vincoli imposti alle attività di silvicoltura. Tuttavia, è possibile svolgere attività agricole anche in torbiere situate su terreni forestali, impiantandovi coltivazioni di mirtili.

11. In base alla normativa nazionale, i possessori di torbiere in una zona Natura 2000 sono, di fatto, totalmente esclusi dal sistema delle indennità Natura 2000 e non ottengono alcuna compensazione per i vincoli imposti su tali zone.

Alla luce di quanto sopra e del fatto che dalle disposizioni del regolamento n. 1305/2013 non è chiaro a quali restrizioni sia soggetto il margine di discrezionalità di cui godono gli Stati membri per quanto riguarda l'imposizione di limitazioni alle indennità Natura 2000, il Senāts nutre dubbi sul fatto che uno Stato membro abbia diritto: 1) di adottare una normativa in base alla quale siano totalmente escluse dai sostegni destinati alle zone Natura 2000 le torbiere situate in tali zone; e 2) di limitare la percezione del sostegno, stabilendo che esso può concedersi, con riferimento a una determinata zona, solo in relazione ai vincoli imposti a un tipo specifico di attività economica.

12. Nella causa in esame, al momento dell'acquisto della proprietà dei beni, la ricorrente era a conoscenza del fatto che essi contenevano un'area naturale [protetta]. Analogamente, quando la ricorrente ha acquistato la proprietà dei beni, già esisteva un vincolo all'attività economica consistente nell'impianto di coltivazioni di mirtili in torbiere.

L'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa.

Benché il diritto di proprietà includa il diritto all'uso dei beni, anche perseguendo il maggiore utile economico possibile, al momento dell'acquisto del bene il proprietario deve tener conto dei vari vincoli cui i beni sono assoggettati ed essere consapevole del fatto che non potrà decidere, in qualsiasi momento, di godere della proprietà secondo i suoi piani. All'atto dell'acquisto di un bene soggetto a vincoli, il proprietario ha la possibilità di pianificare in anticipo lo scopo per il quale lo sta acquistando. Di conseguenza, a parere del Senāts, al momento dell'acquisto del bene, la ricorrente doveva tenere conto del vincolo relativo all'impianto di coltivazioni di mirtili in torbiere. Pertanto, essa non ha il diritto di chiedere a posteriori una compensazione per mancato guadagno facendo valere l'intenzione di ottenere quest'ultimo tramite l'impianto di coltivazioni di mirtili nelle torbiere presenti all'interno della proprietà.

L'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento n. 1305/2013 prevede che il sostegno è erogato per compensare il mancato guadagno. Se tale regolamento risultasse applicabile anche alle torbiere, il Senāts nutre dubbi in ordine al fatto che, in un caso come quello in esame, si possa ritenere che l'interessato abbia subito un mancato guadagno. In altri termini, si pone la questione di stabilire se una persona abbia il diritto di ricevere un'indennità Natura 2000 qualora, al momento dell'acquisto del bene, era a conoscenza dei vincoli imposti su di esso e dei loro effetti limitativi su un'eventuale attività economica.

13. Alla luce delle considerazioni che precedono, il Senāts ritiene che, al fine di chiarire l'interpretazione che occorre dare alle disposizioni del regolamento n. 1305/2013, sia necessario rinviare la causa dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

### **Dispositivo**

Ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Senāts

### **così decide**

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

- 1) Se l'articolo 30, paragrafo 6, lettera a), del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, debba essere interpretato nel senso che i terreni torbosi sono completamente esclusi dalle indennità Natura 2000.
- 2) In caso di risposta negativa alla prima questione, se nelle zone agricole o forestali siano compresi i terreni torbosi.
- 3) In caso di risposta negativa alla prima questione, se l'articolo 30 del regolamento n. 1305/2013 debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro può escludere completamente i terreni torbosi dalle indennità Natura 2000 e che tali disposizioni nazionali sono compatibili con la finalità compensativa di tali indennità stabilita dal regolamento n. 1305/2013.
- 4) Se l'articolo 30 del regolamento n. 1305/2013 debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro può limitare i pagamenti del sostegno per le zone Natura 2000 prevedendo il sostegno solo a fronte del vincolo imposto a un determinato tipo di attività economica, come, ad esempio, nelle zone forestali, solo alle attività di silvicoltura.
- 5) Se l'articolo 30, paragrafo 1, del regolamento n. 1305/2013, in combinato disposto con l'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che una persona, facendo valere i propri progetti per una nuova attività economica, ha diritto a un'indennità Natura 2000 se, quando ha acquistato il bene, era già a conoscenza dei vincoli cui questo era soggetto.

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

(omissis)