

Zone forestali Natura 2000 ricadenti su fondi privati e demaniali

Indennità di sostegno al fondo rurale da valutarsi



A cura del Centro Studi G&P
Vietata la riproduzione

NORMATIVA

*Sostegno allo sviluppo rurale e Indennità
Natura 2000 - Regolamento (CE)
n. 1698/2005 del Consiglio del 20
settembre 2005 (Artt.42 e 46)*

IL CASO

Un agricoltore ungherese si vede rigettare la domanda, proposta all'Ufficio dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, per ottenere il pagamento del sostegno compensativo per le foreste classificate Natura 2000.

IL è motivato considerando che delle 29 particelle forestali, corrispondenti a 82 ettari, lo 0,182% è di proprietà dello Stato ungherese.

MASSIME

Gli Stati UE , responsabili dell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale, designano le zone forestali classificate in Natura 2000 che possono essere ammesse ai finanziamenti del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Devono escluse da tale elenco le foreste e gli altri terreni boschivi appartenenti, per la totalità, al demanio statale, regionale o agli enti pubblici.

Non possono essere classificata Natura 2000 neppure le zone forestali che sono di proprietà dello Stato.

Nle cso in cui una zona sia in parte demanio statale e in parte di privati s pone il problema. Una completa esclusione dal sostegno economico del privato sarebbe in contrasto col principio europeo sostegno alle zone boschive e alle foreste di proprietà di privati o di loro associazioni.

In tali casi, di conseguenza, il finanziamento è dovuto, ma, al fine del calcolo dell'importo dell'indennità da versare al privato, occorre tenere conto del rapporto fra la superficie di tale zona di proprietà demaniale e quella di proprietà del privato.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (Decima Sezione)

- Causa C-315/16 del 30 marzo 2017 -

- Parti: József Lingurár contro Miniszterelnökséget vezető miniszter

SENTENZA DELLA CORTE (Decima Sezione)

30 marzo 2017

«Rinvio pregiudiziale – Politica agricola comune – Finanziamento da parte del FEASR – Sostegno allo sviluppo rurale – Indennità Natura 2000 – Beneficio riservato ai soggetti privati – Zona forestale parzialmente di proprietà dello Stato»

Nella causa C-315/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Kúria (Corte Suprema, Ungheria), con decisione del 19 aprile 2016, pervenuta in cancelleria il 2 giugno 2016, nel procedimento

József Lingurár

contro

Miniszterelnökséget vezető miniszter,

LA CORTE (Decima Sezione),

composta da M. Berger, presidente di sezione, A. Borg Barthet e E. Levits (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo ungherese, da E. E. Sebestyén, M.Z. Fehér e G. Koós, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da J. Aquilina e A. Tokár, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni, ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 42 e 46 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2005, L 277, pag. 1).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia fra il sig. József Lingurár e il Miniszterelnökséget vezető miniszter (Ministro incaricato di dirigere la cancelleria del Primo Ministro, Ungheria) relativamente alla decisione con cui quest'ultimo rifiutava di versargli l'aiuto Natura 2000 per una zona forestale di sua proprietà.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 1698/2005:

«Gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale al livello territoriale pertinente, secondo il proprio ordinamento istituzionale in conformità con il presente regolamento».

4 L'articolo 36, lettera b), iv), del citato regolamento precisa che il sostegno previsto a titolo del miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale riguarda le misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile delle superfici forestali grazie a indennità Natura 2000.

5 L'articolo 42 del regolamento in parola, relativo alle condizioni generali per le misure intese a promuovere l'utilizzazione sostenibile dei terreni forestali, al paragrafo 1 così dispone:

«Il sostegno di cui alla presente sottosezione è concesso solo per zone boschive e foreste di proprietà di privati o di loro associazioni ovvero di comuni o di loro associazioni. (...)

Tale restrizione non si applica alle misure previste all'articolo 36, lettera b), punti i), iii), vi) e vii)».

6 L'articolo 46 del regolamento medesimo è così formulato:

«Le indennità di cui all'articolo 36, lettera b), punto iv), sono versate annualmente per ettaro di superficie forestale ai privati proprietari di foreste o alle loro associazioni per compensare i costi e il mancato guadagno derivanti dai vincoli imposti all'uso del bosco o della foresta dalle direttive 79/409/CEE [del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 1979, L 103, pag. 1)] e 92/43/CEE [del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7)] nelle zone interessate. Gli importi erogabili sono fissati tra i valori minimi e massimi di cui all'allegato».

7 L'articolo 50, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005 dispone quanto segue:
«Gli Stati membri designano le zone ammissibili alle indennità di cui all'articolo 36, (...) lettera b), punti i), iii), iv) e vi), tenendo conto dei paragrafi da 2 a 5 del presente articolo».

8 L'articolo 30, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante modalità generali di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 (GU 2006, L 368, pag. 15), precisa che:

«Sono escluse dal campo di applicazione dell'articolo 42, paragrafo 1, prima frase, del regolamento (CE) n. 1698/2005 le seguenti foreste e zone boschive:

- a) le foreste o terreni boschivi appartenenti al demanio statale o regionale, o di proprietà di imprese pubbliche;
- b) le foreste e altri terreni boschivi appartenenti alle case regnanti;
- c) le foreste di proprietà di persone giuridiche, il cui capitale è detenuto per almeno il 50% da uno degli enti menzionati alle lettere a) e b)».

Diritto ungherese

9 L'Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a Natura 2000 erdőterületeken történő gazdálkodáshoz nyújtandó kompenzációs támogatás részletes szabályairól szóló 41/2012. (IV. 27.) VM rendelet [decreto n. 41/2012, del 27 aprile, del Ministro dello sviluppo rurale, che prevede norme specifiche relative al sostegno compensativo alle aziende nelle zone boschive Natura 2000 da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, *Magyar Közlöny* 2012/51. (IV. 27.)] all'articolo 4 dispone quanto segue:

«(...)

4) Non saranno ammissibili le particelle forestali che, ai sensi del paragrafo 1, sono demaniali o comunali.

5) Non avranno diritto al sostegno né i comuni, né gli organismi che gestiscono parte del bilancio pubblico, né gli operatori economici in cui lo Stato ungherese detenga una quota pari o superiore al 50%.

(...)».

10 L'articolo 16, paragrafo 6, dell'erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény [legge XXXVII del 2009, relativa alle foreste, alla protezione forestale e alla silvicoltura, *Magyar Közlöny* 2009/71. (V.25.)] così prevede:

«La particella forestale è l'unità base per quanto riguarda l'attività silvicola e di amministrazione forestale e di gestione del registro forestale, situata in un'area boschiva comunale, che si estende senza interruzione e che può essere considerata omogenea in base alle caratteristiche della comunità biotica forestale inclusa nella stessa e dell'attività di silvicoltura sostenibile».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

11 Il ricorrente nel procedimento principale ha proposto, il 13 maggio 2013, una domanda intesa ad ottenere il pagamento del sostegno compensativo per le foreste classificate Natura 2000 relativamente a 29 particelle forestali, corrispondenti a 82 ettari, da parte dell'Ufficio dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. Tale domanda è stata respinta con la motivazione che lo Stato ungherese vantava diritti di proprietà su una porzione delle particelle in parola, pari allo 0,182% della superficie totale.

12 Il ricorrente nel procedimento principale ha proposto un ricorso giurisdizionale avverso la decisione del menzionato Ufficio dinanzi al Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunale amministrativo e del lavoro di Budapest-Agglomerazione, Ungheria) che l'ha respinto.

13 Il giudice del rinvio, investito del ricorso in appello avverso la pronuncia in primo grado, ha dubbi circa la compatibilità dell'interpretazione adottata dal giudice di primo grado delle disposizioni del diritto nazionale che traspongono l'articolo 46 del regolamento n. 1698/2005 con la finalità attribuita a suddetta disposizione.

14 In tale contesto, la Kúria (Corte suprema, Ungheria) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 42, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005 – letto in combinato disposto con l'articolo 46 – debba essere interpretato nel senso che esso non esclude del tutto i privati dai sostegni intesi a promuovere l'utilizzo sostenibile delle superfici forestali qualora il terreno sia, in parte, anche demaniale.

2) Nel caso in cui il sostegno non sia del tutto escluso, se l'articolo 46 del regolamento n. 1698/2005 debba essere interpretato nel senso che, con riferimento al terreno in esame – in parte demaniale –, le indennità spettano al privato detentore di aree forestali o al privato proprietario in proporzione alla quota di sua proprietà».

Sulle questioni pregiudiziali

15 Con le questioni poste, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 42, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n.º1698/2005 debba essere interpretato nel senso che osta alla completa esclusione di una zona forestale classificata Natura 2000 dal beneficio dell'indennità prevista all'articolo 36, lettera b), iv), dello stesso regolamento, con la motivazione che una piccola parte della zona di cui trattasi è proprietà dello Stato, senza tener conto del rapporto fra la superficie di tale zona di proprietà demaniale e quella di proprietà di un privato.

16 Considerato che il governo ungherese sostiene che le disposizioni menzionate al punto precedente gli consentono di adottare le misure relative alla valutazione dell'importo dell'indennità Natura 2000, determinando, in particolare, le conseguenze in caso di proprietà mista, privata e statale, di una zona forestale classificata Natura 2000, è necessario, in primo luogo, verificare la sussistenza di siffatta competenza.

17 A tale riguardo, è importante rammentare che, sebbene a causa della loro stessa natura e della loro funzione nell'ambito delle fonti del diritto dell'Unione, le disposizioni dei regolamenti producano in genere effetti immediati negli ordinamenti giuridici nazionali, senza che le autorità nazionali debbano adottare misure di attuazione, alcune delle loro disposizioni possono tuttavia richiedere, per la loro attuazione, l'adozione di misure di applicazione da parte degli Stati membri (sentenze del 25 ottobre 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, punto 35; del 15 maggio 2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, punto 54, e del 7 luglio 2016, Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, punto 34).

18 Inoltre, è pacifico che gli Stati membri possono adottare misure di attuazione di un regolamento se essi non ostacolano la sua applicabilità diretta, se non dissimulano la sua natura di atto di diritto dell'Unione e se precisano l'esercizio del margine discrezionale ad essi conferito da tale regolamento pur rimanendo nei limiti delle sue disposizioni (sentenze del 25 ottobre 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, punto 36, del 15 maggio 2014, Szatmári Malom C-135/13, EU:C:2014:327, punto 55 e del 7 luglio 2016, Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, punto 35).

19 Deve farsi, dunque, riferimento alle disposizioni pertinenti del regolamento in questione, interpretate alla luce degli obiettivi del medesimo, al fine di stabilire se queste ultime vietino, impongano o consentano agli Stati membri di emanare talune misure di attuazione e, in particolare, in quest'ultima ipotesi, se la misura di cui trattasi rientri nel margine di discrezionalità riconosciuto a ciascuno Stato membro (sentenze del 25 ottobre 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, punto 37 e del 7 luglio 2016, Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, punto 36).

20 Nella fattispecie in esame, le disposizioni dei regolamenti n. 1698/2005 e n. 1974/2006 non fissano le modalità di pagamento dell'indennità di cui all'articolo 36, lettera b), iv), del regolamento n. 1698/2005 quando una zona forestale classificata Natura 2000 è di proprietà al contempo dello Stato e di privati. L'articolo 42, paragrafo 1, del menzionato regolamento, infatti, sancisce il principio della concessione del sostegno derivante dai pagamenti Natura 2000 alle zone boschive e alle foreste di proprietà di privati o di loro associazioni oppure di comuni o di loro associazioni. Il regolamento n. 1974/2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento n.º1698/2005, fissa, all'articolo 30, paragrafo 4, lettera a), i limiti di tale principio, giacché in tale sede è precisato che sono escluse dal campo di applicazione del menzionato articolo 42, paragrafo 1, le foreste e altri terreni boschivi appartenenti al demanio statale o regionale, o di proprietà di enti pubblici.

21 Considerata la circostanza, da un lato, che, in forza dell'articolo 7 del regolamento n.º1698/2005, gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione dei programmi di sviluppo rurale e, dall'altro, che in conformità all'articolo 50, paragrafi 1 e 7, del medesimo regolamento, le zone forestali classificate Natura 2000 ammissibili a ricevere il sostegno di cui l'articolo 36, lettera b), iv), del summenzionato regolamento sono designate ai sensi delle direttive 79/409 e 92/43, dagli Stati membri, occorre determinare se la legislazione nazionale in discussione nel procedimento principale si limiti a stabilire le modalità di fissazione degli importi del sostegno previsto dalla disposizione in parola, come fatto valere dal governo ungherese.

22 Nella fattispecie, l'interpretazione dell'articolo 42, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1698/2005 che risulta dalla legislazione nazionale conduce, in particolare nelle circostanze del procedimento principale, a invertire il rapporto fra la regola prescritta da tale disposizione e l'eccezione che risulta dall'articolo 30, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 1974/2006. Il principio sancito all'articolo 42, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005, infatti, è il versamento dell'indennità Natura 2000 ai privati e alle loro associazioni. Orbene, nelle circostanze in discussione nel procedimento principale, laddove una sola parte trascurabile della zona forestale in parola è di proprietà dello Stato, il rifiuto del versamento dell'indennità nella sua totalità al privato, proprietario della maggior parte di tale zona, ha la conseguenza di fare dell'eccezione la regola.

23 Pertanto, un'interpretazione di tali disposizioni che conducesse alla completa esclusione dal regime di indennità Natura 2000 di una zona forestale con la motivazione che una parte nella zona di cui trattasi è proprietà dello Stato sarebbe in contrasto anche con il dettato dell'articolo 42, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005, che sancisce il principio della concessione del sostegno alle zone boschive e alle foreste di proprietà di privati o di loro associazioni.

24 Peraltro, come risulta dall'articolo 30, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 1974/2006, le foreste e gli altri terreni boschivi appartenenti in particolare al demanio statale sono esclusi dal campo di applicazione dell'articolo 42, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1698/2005. Giacché, tuttavia, l'applicazione della legislazione nazionale che consente di attuare il menzionato articolo 30, paragrafo 4, lettera a), conduce all'esclusione dall'ambito di applicazione del citato articolo 42, paragrafo 1, prima frase, del complesso di una zona forestale classificata Natura 2000, mentre la quasi totalità della zona di cui trattasi rientra in tale ambito di applicazione, è la definizione stessa del menzionato ambito di applicazione che viene rimessa in discussione da una siffatta interpretazione.

25 Dal momento che una conseguenza così radicale da trarre dal carattere misto di una zona forestale classificata Natura 2000 non è prevista esplicitamente dalle disposizioni dei regolamenti n. 1698/2005 e n. 1974/2006, una misura simile non può rientrare nella sfera del margine discrezionale riconosciuto a ciascuno Stato membro per l'attuazione dei pagamenti Natura 2000.

26 Per quanto riguarda, in secondo luogo, le conseguenze da trarre con riferimento al carattere misto di una zona forestale classificata Natura 2000, si deve ricordare, in primis, che, conformemente all'articolo 46 del regolamento n. 1698/2005, l'indennità Natura 2000 è intesa a compensare i costi e il mancato guadagno derivanti dai vincoli imposti all'uso del bosco o della foresta dalle direttive 79/409 e 92/43.

27 Orbene, la circostanza che una porzione di una particella di un'azienda forestale classificata Natura 2000 non rientri nell'ambito di applicazione dell'indennità Natura 2000, sulla base del rilievo che tale porzione è di proprietà demaniale, non comporta l'eliminazione della necessità di compensare i vincoli imposti all'uso delle particelle di tale azienda appartenente ad un privato a causa dell'applicazione dei requisiti previsti dalle direttive in parola.

28 Pertanto, la completa esclusione dall'ambito di applicazione dell'articolo 42, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1698/2005 di una zona forestale classificata Natura 2000 di proprietà al contempo di un privato e dello Stato cancellerebbe necessariamente la finalità compensatrice del sistema delle indennità Natura 2000.

29 Oltre a ciò, le disposizioni nazionali adottate nel contesto dell'esercizio da parte dello Stato membro della propria competenza di attuazione della legislazione dell'Unione devono rispettare i principi generali del diritto dell'Unione, segnatamente quello della proporzionalità (v., in tal senso, per quanto riguarda la lotta contro la frode, sentenza del 28 ottobre 2010, SGS Belgium e a., C-367/09, EU:C:2010:648, punto 40).

30 Orbene, se prevedendo l'esclusione dal beneficio dell'indennità Natura 2000 delle superfici di proprietà demaniale, la legislazione nazionale in discussione nel procedimento principale e la sua interpretazione attuano efficacemente l'eccezione prevista all'articolo 30, paragrafo 4, lettera a), del regolamento n. 1974/2006, un'esclusione completa di una zona forestale dal beneficio dell'indennità Natura 2000 a causa della presenza, prescindendo dalla relativa entità, di una superficie di proprietà demaniale, non rispecchia in modo proporzionato la realtà dei rapporti di proprietà.

31 Dalla decisione di rinvio risulta che, laddove il 99,818% della zona forestale in discussione nel procedimento principale rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 42, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1698/2005, la totalità di tale zona è privata delle indennità Natura 2000 con la motivazione che lo 0,182% della zona di cui trattasi non rientra nell'ambito in parola.

32 A tale riguardo, il governo ungherese fa valere il carattere indivisibile della zona forestale classificata Natura 2000 al fine di giustificare una simile conseguenza.

33 Orbene, l'articolo 46 del regolamento n. 1698/2005 prevede che le indennità Natura 2000 sono versate annualmente e per ettaro di superficie forestale.

34 Peraltro, l'articolo 16, paragrafo 6, della legge XXXVII del 2009 designa la particella forestale quale unità base per quanto riguarda l'attività silvicola.

35 Di conseguenza, una limitazione dell'esclusione dal beneficio dell'indennità compensativa del sostegno Natura 2000 di una zona forestale ammissibile a suddetto sostegno unicamente alla particella o all'ettaro una cui parte è di proprietà demaniale, se non una totale assenza di esclusione allorché suddetta parte sia trascurabile, risulterebbe conforme con il principio di proporzionalità, contrariamente alla completa esclusione di tale zona, senza tenere conto del rapporto fra la superficie di siffatta zona di proprietà dello Stato e quella di proprietà del

privato di cui trattasi.

36 Dal complesso delle suesposte considerazioni risulta che occorre rispondere alle questioni poste dichiarando che l'articolo 42, paragrafo 1, prima frase, del regolamento n. 1698/2005 deve essere interpretato nel senso che, quando una zona forestale ammissibile all'indennità Natura 2000 è in parte proprietà dello Stato e in parte proprietà di un privato, occorre tenere conto del rapporto fra la superficie di tale zona di proprietà demaniale e quella di proprietà del privato in parola ai fini del calcolo dell'importo dell'indennità da versare a quest'ultimo.

Sulle spese

37 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Decima Sezione) dichiara:

1) L'articolo 42, paragrafo 1, prima frase, del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) deve essere interpretato nel senso che, quando una zona forestale ammissibile all'indennità Natura 2000 è in parte proprietà dello Stato e in parte proprietà di un privato, occorre tenere conto del rapporto fra la superficie di tale zona di proprietà demaniale e quella di proprietà del privato in parola ai fini del calcolo dell'importo dell'indennità da versare a quest'ultimo.