

Vincoli ambientali e attività agricole: natura conformativa delle limitazioni e bilanciamento tra proprietà privata e tutela della biodiversità

Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I 17 marzo 2026, ric. n. 47565/22 dec. - Jelić, pres.; Freiwirth, est. - Vendrame ed a. c. Italia.

Bellezze naturali - Aree naturali protette - Vincoli ambientali - Attività agricola - Potere conformativo - Diritto di proprietà - Limitazioni d'uso - Tutela della biodiversità - Interesse generale - Indennizzo equitativo - Bilanciamento interessi pubblici e privati

(Omissis)

FATTO

Il primo e il secondo ricorrente sono soci amministratori della società ricorrente. Sono proprietari di appezzamenti di terreno situati nel comune di Codroipo, sui quali la società ricorrente svolge attività agricole.

A partire dal 1994, i ricorrenti hanno utilizzato il terreno per il taglio del legname, in particolare pioppi. Ogni impianto e reimpianto di pioppeti richiedeva un'autorizzazione preventiva delle competenti autorità locali, al fine di valutare la compatibilità di tale attività con la normativa urbanistica.

Nel marzo 2006, il comune di Codroipo ha sottoposto alla Regione Friuli-Venezia Giulia (di seguito "la Regione") una proposta per l'istituzione di un'area naturale protetta (biotopo) sul proprio territorio, ai sensi dell'articolo 4 della Legge Regionale n. 42 del 1996.

Il 23 novembre 2006, su richiesta della Regione e ai sensi dell'articolo 8 della Legge Regionale n. 42 del 1996, il Comitato Tecnico-Scientifico per le Aree Protette ha espresso parere favorevole, con alcune modifiche, alla creazione dell'area protetta.

L'area protetta denominata "Risorgive di Codroipo" è stata istituita con Decreto del Presidente della Regione n. 156/2007, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 25 del 20 giugno 2007 (si veda il successivo paragrafo 29).

Il Decreto del Presidente della Regione n. 156/2007 specificava che il sito includeva habitat naturali e seminaturali e specie vegetali di interesse europeo, ai sensi 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 ("la Direttiva Habitat dell'UE"), nonché specie botaniche a rischio di estinzione sul territorio nazionale incluse nel Libro Rosso delle Piante d'Italia. La creazione dell'area protetta perseguiva pertanto l'obiettivo di garantire la conservazione del suddetto sito, in conformità alla Direttiva Habitat dell'UE.

Il Decreto del Presidente della Regione n. 156/2007 includeva disposizioni specifiche per la conservazione dell'area protetta in questione, stabilendo regole e limiti all'attività umana all'interno del sito. In particolare, l'articolo 4, intitolato "Attività agricole", così recitava:

"Nelle aree destinate a colture agricole al momento dell'istituzione dell'area protetta, è autorizzata la prosecuzione delle attività agricole esistenti.

In nessun caso è consentito impiantare nuove colture arboree specializzate, quali pioppeti, frutteti, vigneti.

Per i pioppeti esistenti, è consentito l'utilizzo in qualsiasi momento, ma è vietato il reimpianto".

Il 24 ottobre 2011, la società ricorrente ha richiesto al comune di Codroipo l'autorizzazione a reimpiantare un pioppeto sui terreni del primo e del secondo ricorrente.

L'11 novembre 2011, il comune di Codroipo ha notificato alla società ricorrente un preavviso di diniego, in cui si dichiarava che gli appezzamenti di terreno oggetto della richiesta ricadevano all'interno dell'area protetta delle Risorgive di Codroipo e che la nuova classificazione dei terreni era stata recepita nel piano regolatore generale comunale con deliberazione del Consiglio Comunale di Codroipo n. 8 del 4 febbraio 2011.

Il 28 novembre 2011, i ricorrenti hanno presentato osservazioni in merito al preavviso di diniego, sostenendo di aver appreso dell'esistenza dell'area naturale protetta e dei conseguenti vincoli sulla loro proprietà solo tramite tale preavviso.

Con lettera del 9 gennaio 2012, il comune di Codroipo ha chiesto alla Regione un parere sulle osservazioni dei ricorrenti relative al preavviso di diniego. Nella risposta del 13 febbraio 2012, la Regione ha specificato che il Decreto del Presidente della Regione n. 156/2007, che aveva istituito l'area protetta, era stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 25 del 20 giugno 2007.

I ricorrenti hanno impugnato i provvedimenti istitutivi dell'area naturale protetta delle Risorgive di Codroipo dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli-Venezia Giulia.

Essi lamentavano, tra l'altro, la mancanza di alcun indennizzo per i vincoli imposti al terreno, i quali, a loro avviso, integravano una espropriazione di fatto.

Con sentenza n. 306 del 19 giugno 2014, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli-Venezia Giulia ha respinto

il ricorso. La parte rilevante della sentenza così recitava:

"L'istituzione dell'area protetta delle Risorgive di Codroipo ha inciso, in effetti, su una pluralità di beni (e su una indistinta pluralità di soggetti), in ragione del valore naturalistico dell'intera area in cui essi sono ubicati. La relativa disciplina di tutela è infatti diretta a preservare gli habitat naturali e, ove necessario, a ripristinare condizioni ecologiche compatibili con il mantenimento delle caratteristiche naturali minacciate.

I conseguenti vincoli sulla proprietà privata costituiscono pertanto espressione del potere conformativo di cui all'articolo 42, secondo comma, della Costituzione e circoscrivono i diritti del proprietario in conformità alle caratteristiche naturali del bene. Non richiedono quindi l'indennizzabilità, in quanto limitazioni delle modalità di godimento e di utilizzazione del bene, ma non comportano la definitiva privazione/espropriazione dello stesso ...

I proprietari dei terreni ricadenti nell'area naturale protetta sono destinatari sia di 'incentivi diretti a promuovere e mantenere la biodiversità' sia di 'indennità, su base equitativa, per i vincoli imposti ad alcune attività di rilevanza economica, che si rendano necessari per garantire che tali attività non contrastino con le esigenze di tutela delle aree protette'. Non v'è quindi motivo di dubitare che tali misure possano adeguatamente salvaguardare le esigenze dei proprietari."

I ricorrenti hanno proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato avverso tale sentenza.

Con sentenza n. 4311 del 30 maggio 2022, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello. Il giudice nazionale ha ritenuto l'appello sia inammissibile che, comunque, infondato.

In via preliminare, il Consiglio di Stato ha rilevato, tra l'altro, l'inammissibilità del motivo di appello con cui i ricorrenti lamentavano la violazione del diritto internazionale, inclusi i principi stabiliti dalla Corte Europea dei Diritti Umani, in quanto sollevato per la prima volta nell'appello, in violazione dell'articolo 104, comma 1, del Codice del Processo Amministrativo.

Il Consiglio di Stato ha inoltre ritenuto l'appello comunque infondato. In particolare, per quanto riguarda la questione dell'indennizzo, il Consiglio di Stato ha affermato che l'imposizione di vincoli ai diritti di proprietà dei ricorrenti a seguito della nuova classificazione dei loro terreni nel piano regolatore generale comunale non aveva integrato un'espropriazione di fatto. I vincoli non li avevano privati dei loro diritti di proprietà in misura tale da assumere natura sostanzialmente espropriativa; piuttosto, si erano limitati a richiedere che il bene fosse utilizzato in conformità alle sue caratteristiche e al contesto specifico della sua ubicazione. Il Consiglio di Stato ha quindi ribadito i principi enunciati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 276/2000, secondo cui non è dovuto alcun indennizzo quando i diritti di proprietà sono stati limitati per scopi di tutela del paesaggio e dell'ambiente, poiché tali limitazioni non hanno natura espropriativa. Ha inoltre evidenziato che la Corte Europea dei Diritti Umani, nella sua giurisprudenza, ha sottolineato il margine di apprezzamento concesso alle autorità nazionali nel valutare l'interesse generale, con specifico riferimento alle questioni ambientali, e che la chiara distinzione tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi rappresenta un consolidato orientamento della giurisprudenza dei giudici amministrativi nazionali.

Nel frattempo, nel 2013, la parte dell'area protetta in cui si trovavano i terreni dei ricorrenti è stata anche inclusa nella Zona Speciale di Conservazione (ZSC) "Risorgive dello Stella", ai sensi della Direttiva Habitat dell'UE e della Legge Regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 7 del 21 luglio 2008 (si vedano i successivi paragrafi 30-35).

QUADRO NORMATIVO RILEVANTE

Diritto dell'Unione Europea rilevante

Direttiva 92/43/CEE del Consiglio

La Direttiva 92/43/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche ("la Direttiva Habitat dell'UE") è stata adottata nel 1992.

La Direttiva Habitat dell'UE include misure per la protezione rigorosa di specie selezionate e richiede la designazione di siti protetti per gli habitat e le specie selezionati elencati nei suoi allegati. Tali siti costituiscono la rete Natura 2000.

L'articolo 6 della Direttiva Habitat dell'UE così dispone:

"1. Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie che implicano, all'occorrenza, appropriati piani di gestione specifici per i siti o integrati in altri piani di sviluppo e appropriate misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e delle specie di cui all'allegato II presenti nei siti.

Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare, nelle zone speciali di conservazione, il deterioramento degli habitat naturali e degli habitat delle specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative in relazione agli obiettivi della presente direttiva.

Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito, ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una appropriata valutazione dell'impatto che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'impatto sul sito e fatte salve le disposizioni del paragrafo 4, le autorità nazionali competenti



concordano il piano o progetto solo dopo aver accertato che non rechi pregiudizio all'integrità del sito interessato e, se del caso, dopo aver sentito il parere del pubblico.

Se, nonostante le conclusioni negative della valutazione dell'impatto sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto deve essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia protetta. Esso informa la Commissione delle misure compensative adottate.

Qualora il sito interessato ospiti un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, le uniche considerazioni che possono essere addotte sono quelle relative alla salute umana o alla pubblica sicurezza, a conseguenze benefiche di primaria importanza per l'ambiente o, previo parere della Commissione, ad altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico."

Diritto interno rilevante

Decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997

La Direttiva Habitat dell'UE è stata recepita nell'ordinamento italiano con Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, recante "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche". Gli articoli 4 e 7 richiedono alle regioni di adottare appropriate misure di conservazione e, ove necessario, appropriati piani di gestione per proteggere gli habitat naturali e gli habitat delle specie presenti nelle aree protette.

Le disposizioni rilevanti del Decreto così recitano:

Articolo 4 – Misure di conservazione

"1. Le regioni ... provvedono affinché siano adottate le opportune misure per evitare il deterioramento degli habitat naturali e degli habitat delle specie, nonché la perturbazione delle specie per cui le aree sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative in relazione agli obiettivi del presente regolamento.

Le regioni ..., sulla base di indirizzi per la gestione dei siti della rete 'Natura 2000', da adottarsi con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, ..., adottano, entro sei mesi dalla loro designazione, le necessarie misure di conservazione per le zone speciali di conservazione, che si configurano, ove occorra, come piani di gestione specifici o integrati in altri piani di sviluppo e come misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano coerenti con le esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato A e delle specie di cui all'allegato B presenti nei siti.

2 bis. Le misure di cui al comma 1 restano in vigore nelle zone speciali di conservazione fino all'adozione delle misure di cui al comma 2."

Articolo 7 – Indirizzi per il monitoraggio, la tutela e la gestione degli habitat e delle specie

"1. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, con proprio decreto, ..., definisce le linee guida per il monitoraggio e la prelievo delle specie faunistiche e floristiche protette ai sensi del presente regolamento e per le relative deroghe.

Le regioni ..., sulla base delle linee guida di cui al precedente comma, disciplinano l'adozione di misure idonee a garantire la conservazione e il monitoraggio dello stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse comunitario, con particolare attenzione alle specie e agli habitat prioritari, e ne danno comunicazione ai Ministeri di cui al comma 1."

Legge Regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 42 del 30 settembre 1996, recante "Norme in materia di parchi e riserve naturali regionali"

Questa legge disciplina le procedure per l'istituzione di parchi regionali, riserve naturali, aree di rilevante interesse ambientale e aree naturali protette.

Le disposizioni rilevanti così recitano:

Articolo 2 – Definizioni

"1. Ai fini della presente legge si intende per:

...

d) biotopo: un'area di limitata estensione territoriale sulla quale vengono imposte restrizioni di tutela per evitare alterazioni dirette o indirette degli elementi che la compongono, in quanto caratterizzata da elementi naturalistici di notevole interesse e in rischio di distruzione e scomparsa."

Articolo 4 – Aree naturali protette

"1. I biotopi sono istituiti, in aree esterne a parchi, riserve e siti della rete Natura 2000, con decreto del Presidente della Regione, previo parere vincolante del Comitato tecnico-scientifico di cui all'articolo 8 e sentito il comune interessato, con parere da esprimersi entro 60 giorni dalla richiesta, salva l'approvazione della Giunta regionale.

Il decreto di cui al comma 1 individua il perimetro dell'area protetta, approva le norme per la sua tutela e individua le modalità di gestione della stessa, che può essere affidata, d'intesa tra l'amministrazione regionale e il comune interessato o, in caso di recesso del comune, tra l'amministrazione regionale e istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale).

La proposta di istituzione di un biotopo, come previsto al comma 1, può essere avanzata dai comuni e dalle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 349/1986.

Ai fini della conservazione, del miglioramento e del mantenimento della biodiversità all'interno dei biotopi regionali, gli interventi di ripristino ambientale realizzati dall'amministrazione regionale sono dichiarati di pubblico interesse e le relative opere sono considerate urgenti e indifferibili."

Articolo 8 – Comitato Tecnico-Scientifico per le Aree Protette

"1. Con decreto del Presidente della Regione ... è istituito il Comitato Tecnico-Scientifico per le Aree Protette ... Il Comitato svolge funzione di organo di consulenza scientifica dell'amministrazione regionale ed esprime pareri vincolanti, secondo le disposizioni seguenti, in materia di: ...

c) istituzione di biotopi ..."

Decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 156 del 28 maggio 2007

Questo decreto ha istituito l'area protetta delle Risorgive di Codroipo nel comune di Codroipo, con l'obiettivo di garantire la conservazione del sito naturale. Le disposizioni rilevanti sono riassunte al precedente paragrafo 9.

Legge Regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 7 del 21 luglio 2008

Questa legge stabilisce la disciplina regionale per la gestione della rete Natura 2000 in conformità alla Direttiva Habitat dell'UE.

L'articolo 6 prevede che le regioni siano responsabili della gestione dei siti Natura 2000 e ribadisce che la rete Natura 2000 è composta da (a) Siti di Importanza Comunitaria (SIC); (b) Zone Speciali di Conservazione (ZSC); e (c) Zone di Protezione Speciale (ZPS).

L'articolo 7 stabilisce la procedura per l'istituzione, l'aggiornamento e la modifica dei siti della rete Natura 2000.

L'articolo 9 stabilisce misure di conservazione generali per i SIC, individuando le principali attività, interventi e opere vietati a causa della loro potenziale capacità di compromettere la conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie e di perturbare le specie per cui le aree sono state designate ai sensi della Direttiva Habitat dell'UE.

L'articolo 10 stabilisce che le autorità regionali sono competenti a definire e adottare misure di conservazione specifiche e piani di gestione per i siti protetti.

L'articolo 11 così dispone:

"[N]ei territori dei siti della rete Natura 2000 ricadenti in parchi e riserve, si applicano le misure di tutela previste per tali aree, purché idonee a garantire la protezione degli habitat e delle specie per cui il sito o l'area è stato istituito ..."

RICORSO

I ricorrenti lamentano le restrizioni che limitano l'uso del loro terreno, imposte a causa dell'istituzione dell'area protetta, e la mancanza di alcun indennizzo per tali restrizioni. Sostengono di aver dovuto sopportare un onere eccessivo, in violazione dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione, il quale così recita:

"Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblico interesse e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano però pregiudizio al diritto di uno Stato di porre in vigore le leggi da esso ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o sanzioni."

DIRITTO

Argomenti delle parti

Il Governo

Il Governo sostiene che il ricorso dovrebbe essere dichiarato irricevibile per mancato esaurimento dei ricorsi interni, per le seguenti ragioni.

In primo luogo, i ricorrenti hanno lamentato una violazione dei principi stabiliti dalla Corte per la prima volta nell'appello dinanzi al Consiglio di Stato, che ha dichiarato inammissibile tale motivo per questa ragione. Ai sensi dell'articolo 104, comma 1, del Codice del Processo Amministrativo, non possono essere proposte in appello nuove domande che non siano state sollevate nel ricorso di primo grado dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale.

In secondo luogo, i ricorrenti non hanno utilizzato le facoltà previste dal diritto interno per partecipare alla procedura di modifica del piano regolatore generale, non avendo presentato osservazioni durante tale procedura.

In terzo luogo, ai ricorrenti è stata offerta la possibilità di richiedere qualche forma di indennizzo ai sensi del diritto interno e hanno ottenuto con successo determinati importi. Tuttavia, non hanno impugnato dinanzi ai giudici nazionali la loro spettanza o l'adeguatezza di tali pagamenti.

Quanto al merito del ricorso, il Governo sostiene che le restrizioni imposte ai diritti di proprietà dei ricorrenti debbano



essere considerate come misure di controllo dell'uso dei beni ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione. In particolare, rilevano che le restrizioni non hanno riguardato la totalità della proprietà dei ricorrenti e che alcune attività erano ancora consentite sul terreno.

Il Governo sostiene che, anche se la creazione dell'area protetta avesse interferito con i diritti di proprietà dei ricorrenti, tale interferenza perseguiva l'obiettivo di garantire la salvaguardia e la conservazione ambientale.

L'interferenza sarebbe stata anche proporzionata allo scopo perseguito, dato in particolare che i ricorrenti avevano diritto a varie misure compensative e ne avevano beneficiato: dal 2013, i ricorrenti hanno avuto accesso a indennità previste dai piani di sviluppo rurale.

A tal proposito, il Governo fa riferimento innanzitutto al Piano di Sviluppo Rurale per il 2007-13, che prevedeva indennità per i vincoli derivanti da misure di salvaguardia e conservazione ambientale imposte ai terreni agricoli situati in aree individuate ai sensi, tra l'altro, della Direttiva Habitat dell'UE, e specificamente per i terreni ricadenti nell'area protetta delle Risorgive di Codroipo. Il Governo dichiara che i ricorrenti hanno presentato una richiesta di pagamento per l'anno 2013 ai sensi di tale Piano di Sviluppo Rurale, ma non è stato possibile recuperare informazioni sull'importo ricevuto.

Il Governo fa poi riferimento al Piano di Sviluppo Rurale per il 2014-22 e al Piano Strategico della PAC della Regione Friuli-Venezia Giulia per il 2023-27, che prevedono indennità Natura 2000. Tali indennità sono finalizzate a compensare gli agricoltori e gli altri gestori del territorio per gli svantaggi specifici derivanti dall'applicazione, tra l'altro, della Direttiva Habitat dell'UE e della Legge Regionale n. 9 del 29 aprile 2005 (tutela dei prati permanenti naturali) per i terreni situati sia all'interno che all'esterno della rete Natura 2000.

In particolare, le indennità sono finalizzate a fornire pagamenti per la perdita di reddito derivante dall'impossibilità di trasformare alcune aree – vale a dire quelle classificate come habitat di interesse ai sensi della Direttiva Habitat dell'UE – in seminativi o di introdurre in tali aree altre colture più produttive.

Il Governo afferma che i ricorrenti hanno richiesto l'accesso a tale indennità dal 2016 al 2020. Ai ricorrenti è stato concesso un importo totale di 17.158,20 euro (EUR) a titolo di indennità Natura 2000 nell'ambito del Piano di Sviluppo Rurale 2014-22. Tale somma comprende due sottotipi di indennità: l'indennità relativa al divieto di trasformare gli habitat prativi in seminativi e l'indennità relativa al divieto di impiantare e reimpiantare colture arboree specializzate (inclusi i pioppi).

Per quanto riguarda il Piano Strategico della PAC 2023-27, il Governo rileva che, per l'anno 2023, i ricorrenti hanno ricevuto una somma di EUR 610,50. Per l'anno 2024, i ricorrenti hanno presentato domanda, ma al momento della presentazione delle osservazioni del Governo non erano disponibili informazioni sull'importo loro concesso. I pagamenti sono stati erogati in relazione al divieto di convertire gli habitat prativi in seminativi. Il Piano Strategico 2023-27 non prevede pagamenti per il divieto di impiantare e reimpiantare colture arboree specializzate.

Il Governo sostiene inoltre che tra il 2017 e il 2020 i ricorrenti hanno richiesto e beneficiato di ulteriori indennità volte a incentivare la sfalcio dei prati nell'ambito del Piano di Sviluppo Rurale 2014-22, ricevendo un importo totale di EUR 2.640,24.

In conclusione, il Governo sostiene che i ricorrenti hanno avuto accesso a numerose e varie misure compensative previste dalla legge e che non hanno mai contestato la loro spettanza o l'adeguatezza degli importi ricevuti.

Il Governo sostiene che le autorità nazionali hanno assicurato un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della collettività e le necessità di tutela dei diritti di proprietà dei ricorrenti. Pertanto, non vi sarebbe stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione.

I ricorrenti

Contrariamente a quanto sostenuto dal Governo, i ricorrenti sostengono di aver esaurito i ricorsi interni disponibili.

Sostengono che la dichiarazione di inammissibilità del motivo di appello dinanzi al Consiglio di Stato, concernente le allegazioni di violazione dei principi convenzionali, in quanto sollevato per la prima volta in quella sede, non sia rilevante ai fini dell'esaurimento dei ricorsi interni. I ricorrenti rilevano di aver sollevato la sostanza dei reclami ora presentati dinanzi alla Corte nel corso dell'intero procedimento nazionale, vale a dire la creazione dell'area protetta e la mancanza di indennizzi per i vincoli imposti al loro terreno. Sostengono inoltre che, nonostante la dichiarazione di inammissibilità del motivo, il Consiglio di Stato abbia comunque esaminato il merito della loro domanda.

Quanto al mancato utilizzo delle facoltà previste dal diritto interno per partecipare alla procedura di approvazione del piano regolatore generale, i ricorrenti sostengono che i rimedi citati dal Governo a tal fine fossero inadeguati.

Infine, i ricorrenti rilevano che non esisteva altro rimedio efficace avverso la sentenza del Consiglio di Stato, poiché avrebbero potuto impugnarla dinanzi alla Corte di Cassazione solo per motivi di giurisdizione.

Quanto al merito, i ricorrenti sostengono che le misure compensative a cui hanno avuto accesso sono state insufficienti a coprire la perdita di valore del loro terreno, che si estende per una superficie di 10 ettari.

I ricorrenti osservano che nella sentenza n. 306 del 2014, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli-Venezia Giulia ha fatto riferimento a determinate misure compensative, vale a dire incentivi diretti a promuovere e mantenere la

biodiversità e indennità, su base equitativa, per i limiti imposti ad alcune attività di rilevanza economica. Tali misure sembrerebbero essere quelle previste dal Piano di Sviluppo Rurale della Regione Friuli-Venezia Giulia, finanziato dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale. I piani rilevanti nel presente caso sono quelli per gli anni 2007-13, 2014-22 e 2023-27.

In particolare, tali piani prevedevano una specifica misura compensativa in relazione al divieto di impiantare e reimpiantare pioppeti o altre colture arboree specializzate. I ricorrenti affermano che l'erogazione dei pagamenti a tal fine è stata incoerente, poiché la misura non è stata disponibile ogni anno ed è stata infine eliminata dalla Legge Regionale n. 20 del 26 novembre 2021. Per cinque anni l'indennità massima ammontava a EUR 291 per ettaro all'anno, per poi essere ridotta a EUR 200 per ettaro all'anno; successivamente, l'erogazione delle indennità è stata interrotta. Inoltre, il pagamento non è mai stato automatico; piuttosto, dipendeva dalla presentazione di una domanda, con ulteriori requisiti rigorosi stabiliti unilateralmente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia. L'importo dei pagamenti variava di anno in anno in base al bilancio regionale. Le indennità di cui i ricorrenti hanno beneficiato non sono state sufficienti a compensare la perdita di reddito derivante dall'uso del terreno, né hanno coperto la sua perdita di valore. I ricorrenti non contestano l'affermazione del Governo secondo cui sono stati loro concessi pagamenti ai sensi delle disposizioni in questione e affermano che è stata loro assegnata una somma totale di circa EUR 20.000 tra il 2011 e il 2022.

I ricorrenti sostengono che tale somma non è stata in grado di compensarli per la perdita di reddito che hanno subito e che hanno quindi dovuto sopportare un onere eccessivo.

Valutazione della Corte

La Corte rileva in via preliminare di non dover decidere l'eccezione preliminare del Governo concernente il mancato esaurimento dei ricorsi interni, dato che il ricorso è comunque irricevibile per i seguenti motivi.

La Corte esaminerà innanzitutto se vi sia stata un'ingerenza nel pacifico godimento dei beni dei ricorrenti. Nel presente caso, il Governo ha ammesso che vi è stata un'ingerenza nel diritto dei ricorrenti al pacifico godimento dei loro beni (si veda il precedente paragrafo 26). La Corte rileva che l'istituzione dell'area protetta in questione – all'interno della quale sono situati i terreni del primo e del secondo ricorrente – non li ha privati dei loro beni, ma ha piuttosto sottoposto l'uso di tali beni a determinate restrizioni. In particolare, l'impossibilità di continuare a utilizzare il terreno per la pioppicoltura mediante il reimpianto di nuovi pioppeti ha costituito una limitazione dei diritti normalmente spettanti a un proprietario. La Corte ritiene pertanto che vi sia stata un'ingerenza nel pacifico godimento dei beni del primo e del secondo ricorrente.

Per quanto riguarda la società ricorrente, la Corte rileva che, a differenza degli altri ricorrenti, non è stato sostenuto che essa vantasse diritti di proprietà sul terreno. È stato invece affermato che la società ricorrente vi svolgeva attività agricole, ovvero la pioppicoltura, per cui l'impianto e il reimpianto di pioppi sono sempre stati soggetti ad autorizzazione preventiva (si veda il precedente paragrafo 4). Potrebbe pertanto sorgere la questione se vi sia stata un'ingerenza nei diritti della società ricorrente ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 (si confronti O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd c. Irlanda, n. 44460/16, § 90, 7 giugno 2018). Tuttavia, la Corte non ritiene necessario affrontare tale questione. Anche supponendo che vi sia stata un'ingerenza nei diritti della società ricorrente ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1, essa sarebbe stata giustificata per le ragioni esposte di seguito (si vedano i successivi paragrafi 63-76).

Quanto alla natura dell'ingerenza lamentata, resta da accertare se le conseguenze delle restrizioni contestate siano state così gravi da integrare una privazione di fatto della proprietà. La Corte rileva che, rispetto alla situazione in cui i ricorrenti avessero potuto continuare a tagliare i pioppi sul terreno, l'imposizione delle restrizioni ha avuto effetti negativi sia sul reddito ricavabile dai beni coinvolti nel presente caso sia sul loro valore. Tuttavia, il primo e il secondo ricorrente (i) sono ancora proprietari del terreno, (ii) mantengono il potere di adottare decisioni formali, entro i normali limiti di legge, concernenti il destino della loro proprietà, (iii) hanno ancora accesso al terreno e (iv) possono svolgere attività compatibili con le esigenze di tutela dell'area. Alla luce delle suesposte considerazioni, l'ingerenza non ha integrato una privazione dei loro beni. Essa deve essere considerata come un "controllo dell'uso dei beni" ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 (si vedano, *mutatis mutandis*, *Fredin c. Svezia* (n. 1), 18 febbraio 1991, §§ 46-47, Serie A n. 192; *Depalle c. Francia* [GC], n. 34044/02, § 80, CEDU 2010; e *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd*, citata, § 104, 7 giugno 2018).

Quanto alla legittimità dell'ingerenza, la Corte osserva che l'area protetta è stata istituita ai sensi dell'articolo 4 della Legge Regionale n. 42 del 1996 (si vedano i precedenti paragrafi 26-28). Il diniego di autorizzazione al reimpianto dei pioppeti sul terreno dei ricorrenti era basato sul Decreto del Presidente della Regione n. 156 del 2007 (si veda il precedente paragrafo 29), che è stato recepito nel piano regolatore generale comunale. Il decreto istituiva l'area protetta con l'obiettivo di garantirne la tutela in conformità alla Direttiva Habitat dell'UE (si vedano i precedenti paragrafi 8 e 22-25). Esso definiva inoltre le attività compatibili con la sua salvaguardia, vietando espressamente l'impianto e il reimpianto di pioppeti. Le parti non hanno contestato la legittimità dell'ingerenza lamentata e la Corte non ravvisa motivi per affermare diversamente. L'ingerenza era pertanto conforme alla legge.

Quanto allo scopo dell'ingerenza, è chiaro che il suo obiettivo era la protezione dell'ambiente. Come la Corte ha spesso dichiarato, si tratta di un interesse sempre più importante nella società odierna, divenuto una causa la cui difesa suscita l'interesse costante e sostenuto del pubblico e, di conseguenza, delle autorità pubbliche. La Corte ha sottolineato questo

punto più volte in relazione alla protezione delle campagne, delle foreste e delle aree costiere (si veda Depalle, citata, § 81, e Matczyński c. Polonia, n. 32794/07, § 101, 15 dicembre 2015, con ulteriori riferimenti).

La Corte ritiene pertanto che l'ingerenza perseguisse uno scopo legittimo di interesse generale, vale a dire promuovere la protezione ambientale attraverso la creazione di aree specialmente protette.

Resta da determinare se la misura lamentata fosse proporzionata allo scopo perseguito.

Secondo una consolidata giurisprudenza, il secondo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 deve essere letto alla luce del principio enunciato nella prima frase. Di conseguenza, un'ingerenza deve raggiungere un "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale della collettività e le necessità della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo. La ricerca di questo equilibrio si riflette nella struttura dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 nel suo insieme, e quindi anche nel suo secondo paragrafo: deve esistere una ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Nel determinare se tale requisito sia soddisfatto, la Corte riconosce che lo Stato gode di un ampio margine di apprezzamento sia nella scelta dei mezzi di attuazione sia nell'accertare se le conseguenze dell'attuazione siano giustificate nell'interesse generale per realizzare l'obiettivo della legge in questione (si veda Chassagnou e Altri c. Francia [GC], nn. 25088/94, 28331/95 e 28443/95, § 75, CEDU 1999-III). L'equilibrio richiesto non sarà raggiunto se la persona interessata ha dovuto sopportare un onere individuale ed eccessivo.

La Corte ha inoltre spesso ribadito che le politiche di pianificazione territoriale e di conservazione ambientale, nelle quali l'interesse generale della collettività è preminente, conferiscono allo Stato un margine di apprezzamento maggiore rispetto a quando sono in gioco esclusivamente diritti civili (si vedano, *mutatis mutandis*, Depalle, citata, § 84, e Matczyński, citata, § 105). Tuttavia, nell'esercitare il suo potere di controllo, la Corte deve determinare se l'equilibrio richiesto sia stato mantenuto in modo conforme al diritto di proprietà del ricorrente (si veda, *mutatis mutandis*, Sporong e Lönnroth c. Svezia, 23 settembre 1982, § 69, Serie A n. 52).

Con riferimento all'ingerenza nei diritti proprietari, lo Stato gode di un ampio margine di discrezionalità su ciò che è "conforme all'interesse generale", specialmente quando sono coinvolte questioni ambientali e di patrimonio culturale (si vedano Matczyński, citata, § 106; e Potomska e Potomski c. Polonia, n. 33949/05, § 67, 29 marzo 2011). La proprietà, inclusa quella privata, ha anche una funzione sociale che, date le circostanze appropriate, deve essere inclusa nell'equazione per determinare se sia stato raggiunto un "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale della collettività e i diritti fondamentali dell'individuo. Occorre considerare in particolare se il ricorrente, al momento dell'acquisizione della proprietà, fosse a conoscenza – o avrebbe dovuto ragionevolmente esserlo – delle restrizioni sulla proprietà o di possibili restrizioni future (si vedano Allan Jacobsson c. Svezia (n. 1), 25 ottobre 1989, §§ 60-61, Serie A n. 163, e Łącz c. Polonia (dec.), n. 22665/02, 23 giugno 2009), l'esistenza di aspettative legittime riguardo all'uso della proprietà o l'accettazione del rischio all'atto dell'acquisto (si veda Fredin, citata, § 54), la misura in cui la restrizione ha impedito l'uso della proprietà (si vedano Katte Klitsche de la Grange c. Italia, 27 ottobre 1994, § 46, Serie A n. 293-B, e SCEA Ferme de Fresnoy c. Francia (dec.), n. 61093/00, CEDU 2005-XIII (estratti)) e la possibilità di contestare la necessità della restrizione (si vedano Phocas c. Francia, 23 aprile 1996, § 60, Reports of Judgments and Decisions 1996-II, e Papatavrou e Altri c. Grecia, n. 46372/99, § 37, CEDU 2003-IV).

Passando alle circostanze del presente caso, la Corte osserva che i ricorrenti hanno utilizzato il terreno per la pioppicoltura commerciale per due decenni prima che fossero imposte le restrizioni legate alla creazione dell'area protetta. La Corte rileva inoltre che durante tale periodo i ricorrenti erano tenuti a richiedere un permesso alle autorità locali ogni volta che intendevano impiantare o abbattere pioppeti sul loro terreno, in modo che la compatibilità di tali attività con le normative vigenti al momento potesse essere valutata (si veda il precedente paragrafo 4). La Corte è pertanto del parere che i ricorrenti fossero o avrebbero dovuto essere consapevoli che le condizioni per l'uso del terreno potevano essere soggette a revisione e modifica in futuro.

La Corte prende inoltre atto dell'affermazione dei ricorrenti secondo cui non avrebbero ricevuto alcuna comunicazione della creazione dell'area protetta o delle restrizioni sui tipi di uso del terreno fino a quando non hanno richiesto l'autorizzazione per il reimpianto dei pioppeti. A tal proposito, la Corte ribadisce che ci si può aspettare che le persone che svolgono attività professionali mostrino un alto grado di cautela nell'esercizio delle loro attività e prestino particolare attenzione nel valutare i rischi che possono derivare da tali attività (si veda, *mutatis mutandis*, O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd, citata, § 117). Nel presente caso, la Corte ribadisce che i ricorrenti hanno raccolto prodotti sul terreno per scopi commerciali per molti anni prima che le restrizioni in questione fossero imposte e che il Decreto del Presidente della Regione n. 156/2007, istitutivo dell'area protetta, è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione il 20 giugno 2007 (si veda il precedente paragrafo 7) ed era quindi accessibile al pubblico. La Corte ritiene che, almeno da quel momento, i ricorrenti avrebbero dovuto essere a conoscenza delle possibili restrizioni sull'uso del loro terreno.

In ogni caso, la Corte rileva che è stata loro offerta la possibilità di richiedere un controllo giurisdizionale sia della normativa istitutiva dell'area protetta sia delle normative locali che hanno recepito tale misura nel piano regolatore locale. Avevano inoltre diritto a indennità per l'uso del terreno (si vedano i precedenti paragrafi 14-20).

La Corte osserva che il motivo essenziale di doglianza nel presente caso riguarda l'esistenza e l'adeguatezza di un indennizzo per le contestate restrizioni all'uso del suolo. La Corte rileva che non è controverso tra le parti che ai ricorrenti sia stata concessa qualche forma di indennità tra il 2013 e il 2024 in relazione ai possibili usi del loro terreno. I ricorrenti

lamentano l'inadeguatezza di tali importi, che, a loro avviso, non sarebbero stati in grado di compensare la perdita di reddito e la perdita di valore del terreno. A tal proposito, la Corte ribadisce che le politiche di protezione ambientale, nelle quali l'interesse generale della collettività è preminente, conferiscono allo Stato un margine di apprezzamento maggiore rispetto a quando sono in gioco esclusivamente diritti civili. Nell'attuare tali politiche, lo Stato può, in particolare, dover intervenire nella sfera della proprietà pubblica e persino, in determinate circostanze, prevedere l'assenza di indennizzo in una serie di situazioni che rientrano nel controllo dell'uso dei beni (si veda *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd*, citata, § 124). Come la Corte ha costantemente affermato nella sua giurisprudenza, quando è in discussione una misura di controllo dell'uso dei beni, la mancanza di indennizzo è un fattore da prendere in considerazione nel determinare se sia stato raggiunto un giusto equilibrio, ma non è di per sé sufficiente a costituire una violazione dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 (si veda *Depalle*, citata, § 91).

In ogni caso, la Corte rileva che, nel presente caso, i ricorrenti hanno avuto accesso per più di dieci anni dopo la creazione dell'area protetta ad alcuni pagamenti. Sebbene queste somme fossero limitate, hanno comunque compensato, almeno inizialmente, le conseguenze delle restrizioni sull'uso del terreno. La Corte osserva inoltre che i ricorrenti non hanno sostenuto che in alcun momento sia stato loro negato l'accesso a tali indennità. Prende anche atto del fatto che i ricorrenti non hanno mai contestato a livello nazionale l'adeguatezza di tali pagamenti o le relative misure normative. Piuttosto, hanno lamentato che non costituivano un indennizzo per ciò che, secondo loro, equivaleva a un'espropriazione di fatto del loro terreno. A tal proposito, la Corte ribadisce che il presente caso non concerne la privazione della proprietà, bensì il controllo dell'uso dei beni, in cui la mancanza di indennizzo è solo un fattore e non necessariamente decisivo (si vedano i precedenti paragrafi 63 e 73).

In conclusione, avendo particolare riguardo al margine di apprezzamento dello Stato nel contesto delle politiche di protezione ambientale, la Corte ritiene che sia stato raggiunto un giusto equilibrio tra l'interesse generale e il diritto dei ricorrenti al pacifico godimento dei loro beni.

Ne consegue che il ricorso dei ricorrenti ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione è manifestamente infondato e deve essere respinto in conformità all'articolo 35, paragrafi 3 e 4, della Convenzione.

Per questi motivi, la Corte, all'unanimità,
Dichiara il ricorso irricevibile.

(Omissis)

