



**Giustizia amministrativa**  
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

**Consiglio di Stato**  
**Tribunali Amministrativi Regionali**

**News n. 98 del 20 luglio 2023**  
**a cura dell'Ufficio del massimario**

In materia di misure compensative dei danni determinati dall'influenza aviaria, la Corte di giustizia UE ha chiarito che, ai fini dell'ammissione alle predette misure di sostegno, l'unico presupposto necessario è quello di accertare che l'allevatore fosse in attività sul mercato interessato al momento della perdita derivante dall'applicazione di tali misure veterinarie e di polizia sanitaria.

**Corte di giustizia UE, sezione III, sentenza 8 giugno 2023, C-636/21, NN c. Regione Lombardia**

**Unione europea – Agricoltura – Misure eccezionali di sostegno al settore avicolo danneggiato dalla influenza aviaria – Operatore agricolo attivo al momento di presentazione della domanda di sostegno – Esclusione.**

*L'articolo 220 del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, letto in combinato disposto con il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1323 della Commissione, del 2 agosto 2019, relativo a misure eccezionali di sostegno del mercato nei settori delle uova e delle carni di pollame in Italia, deve essere interpretato nel senso che: esso osta a una normativa nazionale interpretata ed applicata in modo da limitare l'accesso alle misure di sostegno previste da questo secondo regolamento ai soli operatori agricoli che erano ancora in attività nel settore avicolo alla data di presentazione della domanda di sostegno (1).*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna, la Corte di giustizia UE, decidendo la questione sollevata da Cons. Stato, sez. III, ordinanza 13 ottobre 2021, n. 6896, ha affermato il principio di cui in massima.

Il rinvio pregiudiziale è stato formulato nell'ambito di una controversia insorta tra il titolare di tre allevamenti avicoli situati in Italia e la regione Lombardia, che aveva respinto la richiesta di aiuti previsti per i danni causati dalla influenza aviaria nel 2017.

Il diniego si fonda sul presupposto che l'imprenditore non avesse la qualità di "beneficiario" ai sensi del decreto ministeriale n. 383 del 2020, non essendo titolare di alcun allevamento avicolo alla data di presentazione della domanda avvenuta nel 2020.

I suddetti allevamenti, infatti, erano stati ceduti nel 2019 al richiedente dal proprio anziano genitore il quale, a causa delle restrizioni sanitarie determinate dall'epidemia aviaria, aveva dovuto sospendere la propria attività negli ultimi mesi del 2017.

Il T.a.r. per la Lombardia, sez. staccata di Brescia, con sentenza n. 59 del 18 gennaio 2021, ha respinto il ricorso dell'interessato ritenendo che la misura di sostegno prevista dal regolamento di esecuzione 2019/1323 dovesse essere intesa come misura destinata essenzialmente a sostenere il mercato e, quindi, soltanto gli imprenditori che fossero in attività alla data della domanda di sostegno interessata da tale mercato.

Il giudice di prime cure ha considerato che la finalità perseguita da tale misura di sostegno non consisteva dunque nel risarcire gli agricoltori per i danni subiti in passato, bensì nel sostenere l'impresa interessata, anche attraverso l'indennizzo dei danni da quest'ultima subiti. Secondo detto organo giurisdizionale, ciò presuppone necessariamente che l'azienda in questione sia ancora in attività a tale data.

Nell'ambito del giudizio di appello il Consiglio di Stato, con la citata ordinanza n. 6896 del 2021, ha rilevato che occorre stabilire se la misura di sostegno prevista dalla normativa dell'Unione debba essere intesa come una misura di indennizzo dei danni subiti, approntata in favore dell'imprenditore agricolo che abbia subito un danno, anche qualora quest'ultimo non fosse più titolare dell'azienda alla data di deposito della domanda di sostegno, oppure se detta misura di sostegno miri esclusivamente a sostenere il mercato interessato e sia rivolta esclusivamente agli imprenditori che, a tale data, erano attivi sul mercato.

In tale contesto, il Consiglio di Stato ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

*"Se l'articolo 220 del regolamento [n. 1308/2013] e il regolamento di esecuzione [2019/1323] ostino a una normativa nazionale (come quella di cui [al] Decreto Ministeriale [n. 383/2020]) intesa ed applicata nel senso di limitare l'accesso alle misure compensative dei danni determinati dall'influenza aviaria alle sole imprese che non abbiano cessato l'attività alla data di presentazione dell'istanza";*

II. – La Corte di giustizia, dopo aver descritto le ragioni del rinvio, la normativa applicabile e analizzato le argomentazioni delle parti, ha svolto le seguenti considerazioni:

- a) il paragrafo 1 dell'articolo 220 del regolamento n. 1308/2013 prevede la possibilità per la Commissione di adottare atti di esecuzione che stabiliscano misure eccezionali di sostegno del mercato interessato per tenere conto: a) delle limitazioni riconducibili all'applicazione di misure destinate a combattere la propagazione di malattie degli animali e b) di gravi turbative del mercato direttamente imputabili ad una perdita di fiducia dei consumatori. Il paragrafo 4 di tale articolo precisa che le misure di cui al paragrafo 1, primo comma, lettera a), possono essere adottate soltanto nei limiti e per il periodo strettamente necessari al sostegno del mercato in questione;
- b) talune misure eccezionali di sostegno del mercato per i settori delle uova e delle carni di pollame in Italia sono state prese, ai sensi dell'art. 220, paragrafo 1, lettera a), di detto regolamento, mediante l'adozione del regolamento di esecuzione 2019/1323.

- c) l'art. 2 del regolamento di esecuzione 2019/1323 definisce le spese sostenute dalla Repubblica italiana, a titolo delle misure di sostegno adottate in forza del regolamento n. 1308/2013, e che sono ammissibili alla partecipazione finanziaria dell'Unione prevista dall'art. 1 del regolamento di esecuzione 2019/1323. In particolare, dall'art. 2, lettera b), di tale regolamento risulta che sono ammissibili a tali misure di sostegno le aziende avicole che sono state soggette alle misure veterinarie e di polizia sanitaria e che sono ubicate nelle zone indicate nella legislazione dell'Unione e in quella della Repubblica italiana di cui all'allegato del medesimo regolamento. Conformemente all'art. 4 di detto regolamento, spetta alle autorità italiane verificare in particolare l'ammissibilità di chi presenta una domanda di sostegno;
- d) ciò premesso, circa le condizioni di ammissibilità definite all'art. 2 del regolamento di esecuzione 2019/1323, questo non precisa se, come richiesto dalla normativa italiana, il richiedente debba essere in attività alla data di deposito della domanda di sostegno;
- e) poiché tale obbligo non risulta dal diritto dell'Unione, esso rientra nel margine discrezionale degli Stati membri. Tuttavia, siffatto requisito non può pregiudicare gli scopi perseguiti dalla normativa dell'Unione in esame e i principi generali del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze 7 aprile 2022, Avio Lucos, C-116/20, punto 72 e 17 dicembre 2015, Szemerey, C-330/14, punto 42, in *Foro it.* 2016, IV, 16);
- f) occorre, pertanto, determinare quali siano gli scopi perseguiti dal regolamento n. 1308/2013 e dal regolamento di esecuzione 2019/1323;
- f1) il regolamento n. 1308/2013 persegue lo scopo generale (come risulta dal considerando 10) di prevedere una serie di misure di intervento e di sostegno del mercato al fine di stabilizzare i mercati e di assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola;
- f2) quanto al regolamento di esecuzione 2019/1323, che attua l'articolo 220, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1308/2013, dai considerando 4 e 10 del citato regolamento 2019/1323, si evince che quest'ultimo mira all'adozione di misure eccezionali di sostegno del mercato per i settori delle uova e delle carni di pollame in Italia. In tal senso esso prevede, in particolare, un indennizzo per le perdite di reddito subite dagli operatori agricoli a causa dell'applicazione delle misure veterinarie e di polizia sanitaria necessarie, adottate dal suddetto Stato membro, per contenere e impedire la propagazione dell'influenza del sottotipo H5;
- g) in tale prospettiva, l'art. 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento di esecuzione 2019/1323 prevede, in particolare, che le spese siano destinate a compensare le perdite di produzione connesse a un adeguamento del periodo di allevamento dovuto al divieto di trasferimenti nelle zone regolamentate. Ne consegue che le misure eccezionali previste dal regolamento n. 1308/2013 sono precisate nel regolamento di esecuzione 2019/1323, assumendo una forma specifica consistente nel compensare talune perdite connesse all'adozione di misure sanitarie e veterinarie per lottare contro la propagazione della malattia animale sostenendo gli operatori agricoli la cui azienda sia stata direttamente colpita da tali misure;

- h) dalle considerazioni che precedono, secondo la Corte, si ricava che, con l'adozione del regolamento di esecuzione 2019/1323, il legislatore dell'Unione ha inteso prevedere la possibilità per gli operatori agricoli di beneficiare di misure di sostegno del mercato in questione al fine di compensare le perdite di reddito patite da questi ultimi a causa dell'applicazione di tali misure veterinarie e di polizia sanitaria e, in tal modo, incentivare i medesimi operatori agricoli alla corretta attuazione di dette misure;
- i) dagli scopi del regolamento n. 1308/2013 e del regolamento di esecuzione 2019/1323 si ricava dunque che l'unico accertamento rilevante per determinare l'ammissibilità di un richiedente alle misure di sostegno previste da quest'ultimo regolamento è se detto richiedente fosse in attività sul mercato interessato al momento della perdita subita, a prescindere dal fatto che tale richiedente sia tuttora in attività alla data di presentazione della domanda di sostegno;
- j) pertanto, una condizione di ammissibilità degli operatori agricoli alle misure di sostegno come quella in esame, consistente nell'essere un agricoltore in attività sul mercato interessato alla data di presentazione della domanda di sostegno, è tale da compromettere l'efficacia dell'indennizzo delle perdite subite, previsto dal diritto dell'Unione, e, di conseguenza, l'obiettivo perseguito dal regolamento n. 1308/2013 e dal regolamento di esecuzione 2019/1323;
- j1) infatti, una simile condizione di ammissibilità ha per effetto di escludere dall'accesso all'indennizzo per le perdite subite a causa dell'adozione delle misure di lotta contro l'epidemia d'influenza aviaria gli operatori agricoli che erano attivi sul mercato al momento dell'applicazione delle misure veterinarie e di polizia sanitaria, ma che non lo erano più alla data della domanda di sostegno;
- j2) inoltre, tra la comparsa dell'epidemia di influenza aviaria in Italia nel corso degli anni 2017 e 2018 e l'adozione del regolamento di esecuzione 2019/1323 e poi l'adozione del decreto ministeriale n. 383/2020, relativo alle modalità di attuazione di tale regolamento di esecuzione in Italia, è trascorso un lasso di tempo considerevole, le cui conseguenze non dovrebbero ripercuotersi sugli operatori agricoli interessati;
- k) agli operatori agricoli che sono stati effettivamente assoggettati a misure veterinarie e di polizia sanitaria dovrebbe essere garantita, in caso di perdite legate all'attuazione di tali misure, la possibilità di beneficiare degli aiuti previsti dal regolamento n. 1308/2013 e dal regolamento di esecuzione 2019/1323, il cui scopo è quello di compensare tali perdite.