

# Riduzione del coefficiente di conversione UBA della specie asinina e conseguenze sulla possibilità di aderire alle misure di sviluppo rurale e di beneficiare dei pagamenti PAC

T.R.G.A. Trento 18 maggio 2021, n. 82 - Rocco, pres.; Ambrosi, est. - Azienda Agricola Masere S.s. di Daina Giacomo & C. ed a. (avv.ti Mignacca e Cavalieri) c. Provincia Autonoma di Trento (avv.ti Bobbio, Fozzer e Biasetti) ed a.

**Agricoltura e foreste - Disposizioni relative alla semplificazione della gestione della politica agricola Comune (PAC) nel periodo 2014/2020 - Mantenimento delle superfici a pascolo - Specie asinina - Coefficiente di conversione in UBA differenziato rispetto agli altri equini.**

(Omissis)

FATTO

1. La Provincia autonoma di Trento (parte resistente) ha approvato la delibera della Giunta Provinciale n. 2200 del 22 dicembre 2020, avente ad oggetto “*Ulteriori disposizioni relative alla semplificazione della gestione della Politica Agricola Comune (PAC) nel periodo 2014/2020*” e riguardante il mantenimento delle superfici a pascolo, con la quale, tra l’altro, ha espressamente disposto, relativamente alla specie asinina, di utilizzare “*un coefficiente di conversione in UBA (Unità di Bovino Adulto) differenziato rispetto agli altri equini ed individuabile, tenendo conto dei diversi fabbisogni foraggeri ampiamente documentati in letteratura nella misura di 0,5 UBA per ogni capo di età superiore ai 6 mesi*”. Nel contempo con il medesimo provvedimento ha rilevato “*l’opportunità di procedere ad una completa armonizzazione tra le misure a superficie del PSR e i pagamenti diretti anche per quanto riguarda i coefficienti di conversione in UBA (Unità bovini adulti) per le varie specie e categorie di animali, stabilendo in particolare che ogni variazione in tal senso approvata per lo sviluppo rurale trovi immediata e medesima applicazione anche per i pagamenti diretti*”.

Pertanto il dispositivo dello stesso provvedimento, per quanto di interesse, ai punti 3, 4 e 5, è articolato come segue: “3. di stabilire che per il calcolo della densità del bestiame al pascolo i capi equini della specie asinina (e relativi ibridi interspecifici) sono considerati unitariamente pari a 0,5 UBA (Unità bovini adulti); 4. di comunicare all’Organismo di coordinamento (AGEA) tali disposizioni valide a partire dall’anno di Domanda Unica 2021, ai sensi di quanto disposto dal DM n. 5465 del 07 giugno 2018, art. 4 comma 6; 5. di disporre l’avvio delle procedure di adeguamento del PSR finalizzate a recepire le modifiche riguardanti il coefficiente di conversione in UBA degli asini anche all’interno delle misure a superficie del PSR”.

Va sin d’ora chiarito che per UBA si intende, secondo il glossario proprio della Politica agricola comune (PAC) l’unità di misura della consistenza di un allevamento che rapportata alla SAU (superficie agricola utilizzata, ossia la superficie sulla quale sono presenti seminativi, coltivazioni legnose agrarie, castagneti da frutto, prati permanenti, terreni destinati al pascolo e vivai, con esclusione delle fungicoltura) consente di determinare la densità dell’allevamento stesso. La consistenza in UBA di un allevamento si ottiene applicando al numero dei capi presenti in azienda degli appositi coefficienti legati all’età ed alla specie degli animali.

2. In attuazione del punto 5 del surriferito deliberato è stato conseguentemente adeguato il Piano di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 di Trento, approvato successivamente con Decisione della Commissione Europea C(2021) 803 finale del 3 febbraio 2021 nella Versione definitiva 7.0.

3. L’Azienda Agricola Masere S.s. di Daina Giacomo & C, l’Azienda Agricola Daina Nicola, l’Azienda Agricola Curti Ezio, l’Azienda Agricola Capelloni Ettore, la Società Agricola Agri Nord S.r.l.s., la Società Agricola Agri Euro Best S.r.l. e l’Azienda Agricola Greenland Società Semplice Agricola (in sigla “Greenland S.s.a.”), d’ora in poi cumulativamente indicate quale parte ricorrente, espongono tutte di operare all’interno del territorio della Provincia autonoma di Trento “*all’uopo disponendo di superfici aziendali ivi ricadenti, nonché di allevamenti zootecnici necessari per l’utilizzo dei pascoli e l’alpeggio*”, come sarebbe evidenziato dai fascicoli aziendali. “*Ogni anno, pertanto, presentano le domande di aiuto per l’accesso ai contributi comunitari di cui al primo pilastro della Politica Agricola Comunitaria (cd. PAC) e partecipano ai bandi di sviluppo rurale indetti dalla Provincia autonoma per le misure a superficie*”, che – come è ben noto - costituiscono il c.d. “*secondo pilastro*” su cui poggia la Politica Agricola Comune europea, relativa ai pagamenti indiretti.

4. Ravvisata la lesività dei provvedimenti in epigrafe indicati, la parte ricorrente ha presentato il ricorso in esame volto a censurare la disposta riduzione del coefficiente di conversione UBA della specie asinina, determinato nello 0,50 per ogni capo di età superiore a sei mesi, rispetto a quello precedentemente previsto, pari ad 1. Tale significativa variazione, infatti, trovando applicazione immediata ed indistinta sia per i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) che per i pagamenti diretti, impone agli agricoltori che vogliono aderire alle misure di sviluppo rurale e beneficiare dei pagamenti PAC mediante un

allevamento zootecnico di specie asinina di dotarsi di una dimensione zootecnica che necessita del doppio degli animali in precedenza previsti.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di diritto.

*“I. Violazione e falsa applicazione del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante <norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune>; violazione e falsa applicazione dell’art. 4 decreto ministeriale n. 5465 del 7 giugno 2018; violazione e falsa applicazione del regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014; violazione e falsa applicazione; del Regolamento UE 2016/699 (recte 669) della commissione del 28 aprile 2016; difetto assoluto di motivazione; violazione del principio di certezza del diritto comunitario; violazione del principio di parità di trattamento tra i beneficiari degli aiuti diretti; eccesso di potere per sviamento, illogicità ed ingiustizia manifesta. Incompetenza.”*

La prospettata applicazione del nuovo coefficiente di conversione anche agli aiuti diretti di cui al primo pilastro della Politica Agricola Comune (PAC) europea, in tesi della parte ricorrente *“ha ecceduto dall’ambito dell’incidenza, normativamente definito, delle scelte consentite delle Regioni e delle Province Autonome”*. Sarebbe infatti violato l’articolo 4 del decreto ministeriale n. 5465 del 7 giugno 2018 che consente *“di incidere soltanto sul periodo minimo di pascolamento e sulla densità minima richiesta (rapporto UBA/ettaro) non, invece, sul coefficiente di conversione degli allevamenti....Ed invero il tasso di conversione in UBA è imposto a livello comunitario ed è funzionale ad esprimere la consistenza di un qualsiasi allevamento (cfr. All. III 1254/1999/CE; All.V Reg. CE 1974/2006 ed in ultimo dall’All.to II del Reg. UE 808/2014)”*, ma *“Trattasi di un parametro non derogabile nell’ambito dei pagamenti diretti poiché espressione dei regolamenti comunitari che li disciplinano e segnatamente dei Regolamenti 1306 e 1307 del 2013”*. Tale deroga sarebbe infatti consentita soltanto nell’ambito dello Sviluppo Rurale e purché siano rispettate le prescrizioni del Regolamento n. 669 del 2016 e *“La ragione della possibilità di deroga nell’ambito dello sviluppo rurale si giustifica, per l’appunto, dalle finalità del piano medesimo il cui scopo è quello di <accompagnare ed e integrare i pagamenti diretti> (cfr. considerando n. 1 del Regolamento UE 1305/2013). In tal modo, invece, la modifica, lungi dall’integrare ed accompagnare i pagamenti diretti si sovrappone ad essi stabilendo, di fatto, una deroga ulteriore all’attività agricola minima che esula dagli scopi della deroga comunitaria consentita e si pone in contrasto con il D.M. n. 5465 del 7 giugno 2018, nonché delle competenze rilasciate dal medesimo agli enti territoriali”*.

La modifica del coefficiente di conversione avrebbe effetti anche sul tema delle condizionalità relativamente al d.m. 26 febbraio 2016, concernente gli effluenti da allevamento, che ha confermato quanto ai coefficienti di conversione l’equivalenza di tutte le specie superiori a sei mesi equine e bovine (tab. 4). *“Un’eventuale modifica del coefficiente anche per i pagamenti diretti avrebbe quindi anche effetti sulla disciplina della condizionalità e segnatamente sul parametro dei criterio di gestione obbligatorio e delle buone condizioni agronomiche incidendo, in via immediata e diretta ed in peius sulle norme di gestione degli effluenti di allevamento, a titolo esemplificativo per l’individuazione della soglia prevista per l’obbligatorietà del piano di utilizzazione agronomica imposto dall’art. 5 del D.M. del 26 febbraio 2016. La stessa, pertanto, non può essere modificata unilateralmente, bensì concordata a livello Ministeriale mediante le opportune modifiche al D.M. in questione”*.

Analogamente, aggiunge la parte ricorrente, tale modifica *“stride con le norme generali che disciplinano il limite massimo di composto azotato per ettaro annuo (pari a due UBA) con riferimento alla disciplina della sulla zootecnica biologica. In particolare l’art. 15 del Regolamento CE 889/2008 che dispone che <La densità totale degli animali è tale da non superare il limite dei 170 kg di azoto per anno/ettaro di superficie agricola secondo quanto previsto all’articolo 3, paragrafo 2 2. Per determinare la densità di animali appropriata, l’autorità competente fissa il numero di unità di animali adulti equivalenti al limite sopra indicato tenendo conto, a titolo orientativo, della tabella riportata nell’allegato IV o delle disposizioni nazionali adottate in applicazione della direttiva 91/676/CEE>. La tabella riportata all’interno dell’All.to IV di tale regolamento, conferma, ancora una volta, l’equivalenza sopra richiamata tra tutte le specie di equidi (asini e cavalli) e tra questi ed i bovini, che per quanto ampiamente evidenziato è assolutamente inderogabile. (cfr. altresì Regolamento UE 2018/848)”*.

Infine nel ricorso si lamenta un evidente profilo di disparità di trattamento tra i beneficiari degli aiuti diretti, poiché *“L’attività, agricola minima, non può essere trattata diversamente a seconda della specie allevata”*.

*“II. Violazione e falsa applicazione degli artt. 28; 29; 31 e 34 del (UE) del Regolamento n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013; violazione e falsa applicazione del Regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014; violazione e falsa applicazione; del regolamento UE 2016/669 della Commissione del 28 aprile 2016; difetto assoluto di motivazione; difetto assoluto di istruttoria; violazione del principio di certezza del diritto comunitario; violazione del principio di parità di trattamento tra i beneficiari degli aiuti; eccesso di potere per sviamento illogicità, ingiustizia manifesta e travisamento”*.

La delibera impugnata violerebbe altri aspetti del Regolamento UE n. 669 del 2016. In particolare non emergerebbe dagli atti impugnati il presupposto di eccezionalità richiesto dalla normativa di cui trattasi, che possa giustificare la modifica del tasso di conversione, come del resto sarebbe comprovato dal fatto che la scelta dell’Amministrazione costituirebbe un *unicum* nel panorama nazionale. Inoltre non sarebbe assolto nemmeno l’ulteriore e quanto mai stringente requisito che concerne l’esistenza di *“prove scientifiche”* che devono essere *“debitamente spiegate e giustificate”*. *“Nessuna*

giustificazione fondata su prove e/o argomentazioni scientifiche viene indicata nell'atto impugnato, il quale piuttosto si fonda su mere considerazioni soggettive di politica di gestione del territorio, ovvero il richiamo generico ad un fabbisogno foraggero ampiamente documentato in letteratura", con evidente violazione del citato Regolamento e difetto assoluto di istruttoria e motivazione. Analogamente accadrebbe nell'ultima versione del PSR, così come non sarebbe stato avviato alcun confronto con le associazioni di categoria o i competenti enti ministeriali deputati alla gestione e controllo del patrimonio zootecnico nazionale.

A titolo esemplificativo, in tesi di parte ricorrente, si appalesa assolutamente tautologica l'esemplificazione recata nell'atto impugnato (con riferimento all'efficienza con cui gli asini digeriscono e assimilano il foraggio, del 30% superiore a quella del cavallo); inoltre l'equivalenza tra tutti i tipi di animali di specie equina ha trovato conferma all'interno dei decreti ministeriali attuativi della citata direttiva (d.m. febbraio 2016), così come sarebbe confermata dalla Circolare del Mipaaf Prot. DG PIUE n. 3411 del 29 maggio 2015) e - altresì - "trova riscontro anche con riferimento alla disciplina prevista per l'individuazione del limite massimo di composto azotato nell'ambito degli allevamenti condotti secondo i canoni della zootecnia biologica ... Di contro, in assenza di prove scientifiche con valenza controfattuale il mero richiamo alla letteratura effettuato all'interno della delibera e la mera esemplificazione all'interno PSR si appalesano come mere petizioni di principio, ovvero come motivazione apparente, come tale assolutamente illegittimo". Inoltre il PSR si limita ad una considerazione generale della modifica impugnata, senza quindi considerare l'effetto sulle singole misure mediante l'analisi di specifica incidenza; sussisterebbe inoltre contraddittorietà con il precedente deliberato della stessa Amministrazione (delibera 779 del 19 maggio 2017) che aveva pienamente confermato il coefficiente di conversione per la specie asinina ritenendolo equivalente ad 1 UBA, così come in relazione alla modifica del premio in classi in Euro/ha relativamente all'intervento 10.1.1. "gestione aree prative". "Quindi, da una parte si raddoppia, in assenza di base scientifiche il carico di bestiame e dall'altra si addiuvina ad un aumento del premio invitando gli allevatori ad alleggerire il carico di bestiame il che è un non senso". Anche il decreto interministeriale 5046 del 25 febbraio 2016 recherebbe nelle tabelle la considerazione degli animali equini alla stregua di una classe unica, senza distinzione alcuna tra equini ed asinini ma solo in dipendenza della loro età, né darebbe riscontro alle motivazioni tecniche espresse nel Piano di Sviluppo Rurale a giustificazione della modifica del coefficiente di conversione. "Infine la modifica ai coefficienti oltre che limitata alle misure di cui agli art. 28, 29 e 34 del Regolamento Ue 1305/2013 avrebbe dovuto essere, per così dire, finalizzata ad indentificare gli impegni assunti e stabilire, correlativamente, gli importi dei premi commisurati ai costi aggiuntivi ed al mancato guadagno derivanti dal rispetto degli impegni medesimi", come si evincerebbe dal paragrafo 2 dell'art. 1 del citato Regolamento n. 669/2016.

Si sarebbe dovuto descrivere l'incidenza di tale modifica all'interno di ogni singola misura del PSR (10, 11 e 13) ed. in particolare, l'incidenza sugli impegni assunti mediante la partecipazione, e correlativamente giustificare i premi in funzione delle diverse unità e dei costi aggiuntivi e dei mancati guadagni corrispondenti. Infine, a titolo esemplificativo, si sarebbe dovuto adeguatamente valutare il rapporto che sussiste tra la variazione del coefficiente ed il rispetto della disciplina in materia di agricoltura e zootecnia biologica. In definitiva vi sarebbe una riprova della carenza di una valutazione complessiva e globale della scelta e dell'incidenza di questa nell'ambito delle specifiche misure di sviluppo rurale.

*"III. Con specifico riferimento alla misura a superficie, c.d. indennità compensativa di cui all' art. 31 del Reg. UE 1305/2013. Violazione e falsa applicazione degli artt. 28; 29; 31 e 34 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013; violazione e falsa applicazione del Regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014; violazione e falsa applicazione del Regolamento UE 2016/669 della Commissione del 28 aprile 2016; difetto assoluto di motivazione; difetto assoluto di istruttoria; violazione del principio di certezza del diritto comunitario; violazione del principio di parità di trattamento tra i beneficiari degli aiuti diretti; eccesso di potere per sviamento illogicità ed ingiustizia manifesta."*

La delibera trascende i limiti dei poteri conferiti alla Provincia autonoma di Trento in quanto la deroga introdotta è finalizzata a definire gli impegni di cui agli articoli 28, 29 e 34 del Regolamento (UE) n. 1305/2013; viceversa, il provvedimento impugnato "estende la propria portata applicativa a tutte le misure a superficie, ivi compresa anche la c.d. indennità compensativa la quale gode di un'autonoma base giuridica e segnatamente l'art. 31 del Reg. UE 1305/2013". Tale indennità è conferita per il semplice esercizio dell'attività agricola nelle zone montane (ex zone svantaggiate) a motivo di compensare in tutto o in parte i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti ai vincoli cui è soggetta la produzione agricola nella zona interessata. "La misura ha quindi lo scopo di salvaguardare le aree di montagna contrastando i fenomeni di abbandono delle zone difficili. La modifica del coefficiente rende più gravosa tale attività imponendo di fatto, ai fini dell'accesso alla misura, il doppio del carico di bestiame previsto e/o consentirà la liquidazione di un premio non commisurato agli effettivi differenziali di reddito come indicati all'interno del PSR medesimo rendendo inidonea l'erogazione al raggiungimento dello scopo (cfr. pag.426 e ss)".

*"IV Violazione e falsa applicazione degli artt. 28; 29; 31 e 34 del Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013; violazione e falsa applicazione del Regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014; violazione e falsa applicazione del Regolamento UE 2016/699 della Commissione del 28 aprile 2016; difetto assoluto di motivazione; difetto assoluto di istruttoria; violazione del principio di certezza del diritto comunitario;*



violazione del principio di parità di trattamento tra i beneficiari degli aiuti diretti; eccesso di potere per sviamento illogicità ed ingiustizia manifesta”.

In tesi della parte ricorrente la modifica del coefficiente in questione avrebbe dovuto accompagnarsi ad una specifica analisi dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno.

“Tale aspetto, assolutamente non considerato all’interno della delibera 2200/2020, non pare sia stato considerato neppure nell’ambito del PSR come in ultimo modificato ... Se, pertanto, la peculiarità della specie asinina, ammesso che esista nei termini prospettati dall’amministrazione, ma non supportate da evidenze scientifiche, ha imposto una <eccezionale> modifica del coefficiente, parallelamente a tale modifica si sarebbe dovuto procedere ad una analisi puntuale di tutti gli effetti, ivi compresi, quindi, gli effetti sulla concreta gestione dei beneficiari cui l’aiuto è rivolto, si dà esternare le ragioni di un aumento e/o della permanenza della pregressa analisi dei costi e dei mancati guadagni all’uopo ricorrendo ad una nuova indagine effettuata dall’Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA) quale soggetto terzo a cui è stato affidato il compito di giustificare i premi agroambientali ed in particolare di effettuare l’analisi sulla congruità dei premi usando i dati RICA (Rete di Informazione Contabile Agricola) (cfr. allegato giustificazione premi agroambientali)”. Saggiunge infine parte ricorrente “Ed in questo senso, la carenza di motivazione e di istruttoria sulle scelte adottate id est sull’invarianza del premio, rende di fatto le misure inefficaci poiché non incentiva bensì dissuade dall’adesione. Inoltre, anche in questo caso, si evidenzia una evidente disparità di trattamento poiché a fronte di una commisurazione del premio per tutte le altre specie, effettuata alla luce di una analisi ex ante dei costi aggiuntivi e dei mancati guadagni, risulterebbe carente, solo per la specie asinina, la commisurazione puntuale e quindi effettiva dei costi sostenibili e dei guadagni rinunciati a seguito di tale adesione la quale, proprio perché segue ad una eccezionale modifica avrebbe dovuto condursi in modo puntuale ed esternata all’interno del PSR ed nelle singole schede di misura”.

In conclusione con il ricorso in esame si chiede di procedere all’annullamento:

“1) della deliberazione della Giunta provinciale 22 dicembre 2020, n. 2200 nella parte in cui prevede <a) l’utilizzo di un coefficiente di conversione in UBA differenziato rispetto agli altri equini ed individuabile, tenendo conto dei diversi fabbisogni foraggeri ampiamente documentati in letteratura nella misura di 0,5 UBA per ogni capo di età superiore ai 6 mesi>; b) < di procedere ad una completa armonizzazione tra le misure a superficie del PSR e i pagamenti diretti anche per quanto riguarda i coefficienti di conversione in UBA (Unità bovini adulti) per le varie specie e categorie di animali, stabilendo in particolare che ogni variazione in tal senso approvata per lo sviluppo rurale trovi immediata e medesima applicazione anche per i pagamenti diretti>; c) di procedere <all’adeguamento del PSR finalizzato a recepire le modifiche riguardanti il coefficiente di conversione in UBA degli asini anche all’interno delle misure a superficie del PSR non limitando, invece, l’adeguamento alle misure previste dagli art. 28; 29 e 34 del regolamento (UE) n. 1305/2013>;

2) del PSR 2014-2020 di Trento Versione 7.0. approvato con Decisione della Commissione Europea C. (2021) 803 finale del 3.2.2021: a) nella parte in cui recepisce le indicazioni della delibera di n. 2200 del 22 dicembre 2020, b) nella parte in cui, comunque, lascia inalterato il premio previsto per le misure per le quali la modifica ha effetto;

3) del parere del Comitato di sorveglianza espresso sulla proposta di modifica ancorché non pubblicato né altrimenti reso noto e reso nella riunione tenutasi in data 9 dicembre 2020;

4) Qualunque atto presupposto connesso e consequenziale ancorché non conosciuto e non comunicato”.

5. Si è costituita la Provincia autonoma di Trento e con memoria del 22 marzo 2021 ha chiesto il rigetto del ricorso perché infondato ed in parte inammissibile. Quanto a quest’ultimo aspetto, rileva la resistente che solo alcune delle aziende ricorrenti dispongono di legittimazione attiva derivante dalla disponibilità all’interno del proprio fascicolo aziendale di particelle fondiarie situate in Provincia di Trento oppure dalla titolarità di fascicolo aziendale presso l’Agenzia Provinciale per i pagamenti (APPAG).; infatti due delle aziende ricorrenti, Agricola Agri Nord s.r.l.s. e Agricola Agri Euro Best s.r.l., in particolare, “non hanno presentato alcuna domanda di premio o contributo all’Agenzia e allo stato non hanno né fascicolo aziendale presso APPAG della P.A.T., né particelle fondiarie nel proprio fascicolo che si trovino nel territorio trentino”. Inoltre l’Azienda Agricola Masere S.s. di Daina Giacomo & C., l’Azienda Daina Nicola e l’Azienda Capelloni Ettore a loro volta difettano di interesse a ricorrere, in quanto non annoverano alcun asino nella propria consistenza zootecnica, e per le stesse non sussiste dunque una lesione attuale e concreta di una posizione giuridica tutelata dell’ordinamento e neppure l’effettiva utilità derivante dalla sentenza. Per quanto attiene al merito di causa, la Provincia rileva che la finalità del disposto mutamento del coefficiente per la specie asinina è puntualmente espressa negli atti gravati e consiste nella “necessità di limitare ulteriormente i rischi di deterioramento delle superfici a pascolo, dovuti a un utilizzo eccessivamente ridotto delle risorse pabulari disponibili, connesso in questo caso a bassi valori di densità di bestiame”. In particolare l’Amministrazione intimata chiarisce che la modifica del coefficiente di conversione non realizza alcuna violazione delle norme comunitarie “poiché la Tabella riportata dall’Allegato II del Regolamento (UE) n. 808/2014 - citata dagli stessi ricorrenti - se è vero che indica un coefficiente UBA di 1,0 per gli equini di oltre sei mesi, è anche vero che consente espressamente di derogare ai valori indicati, disponendo infatti che: <Per le categorie o sottocategorie di animali che figurano nella tabella, i tassi di conversione possono essere aumentati o diminuiti eccezionalmente tenendo conto di prove scientifiche che devono essere debitamente spiegate e giustificate nei programmi

di sviluppo rurale>. Si comprende, pertanto, che i valori indicati nella Tabella non sono definitivi e assoluti, ben potendo l'Amministrazione decidere di apportarvi delle modifiche, sia in aumento sia in diminuzione”.

Inoltre la modifica del coefficiente UBA per gli asini, al contrario di quanto affermato nel ricorso, costituisce uno dei punti rilevanti di modifica del Programma di Sviluppo Rurale che, “come tale, era stato sottoposto regolarmente all’esame dei Servizi della Commissione a ciò preposti (DG AGRI). La procedura di modifica del Programma è predefinita e completamente tracciata, e quindi documentata. La modifica del coefficiente UBA in questione era già contenuta nel parere del Comitato di Sorveglianza reso nella riunione del 9 dicembre 2020 (doc. 5), parere che era propedeutico alla stessa possibilità di modificare il Programma. La decisione della Commissione n. C(2021) 803 finale del 3.2.2021, nel prendere atto delle modifiche, fa esplicito riferimento al Regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione del 17 luglio 2014 (doc. 16)”. Sulle stesse modifiche vi è stato un confronto anche con i soggetti professionalmente interessati al settore agricolo, in primo luogo proprio le associazioni di categoria e relativamente al territorio provinciale. In occasione dei lavori preparatori della modifica del PSR, la proposta di modifica del coefficiente UBA per gli asini, in particolare, è stata sostenuta dalla Federazione Allevatori, così come il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF) è rappresentato stabilmente nel Comitato di sorveglianza. In particolare le ragioni tecnico-scientifiche della scelta di modificare il tasso di conversione per gli asini da 1 UBA a 0,5 UBA sono state spiegate in modo esauriente nella richiesta di modifica del Programma e sono tuttora visibili nel primo capitolo del PSR Versione 7.0. E’ infondata l’argomentazione avversaria secondo la quale tale tasso di conversione non sarebbe derogabile nell’ambito dei pagamenti diretti poiché espressione dei regolamenti comunitari che li disciplinano e, segnatamente, i Regolamenti 1306 e 1307: “nell’attuale programmazione 2014-2020, infatti, il legislatore comunitario non ha codificato una tabella per i coefficienti UBA specifica per il I° Pilastro della PAC. L’unica tabella in materia è quella, già più volte citata, contenuta nell’Allegato II del Regolamento (UE) n. 808/2014, come modificato dal Regolamento (UE) 2016/699 (recte 669)”. Questo specifico ambito, infatti, non è disciplinato dai regolamenti comunitari, e lo stesso MIPAAF con la nota del 29 maggio 2015 rinvia per la conversione dei capi UBA all’Allegato II del Regolamento di esecuzione UE n. 808/2014 della Commissione del 17 luglio 2014, con disposizione valevole per tutti i pagatori italiani. La modifica del coefficiente è stata disposta anche da altre realtà regionali (Provincia autonoma di Bolzano e Valle d’Aosta). Il richiamo stabilito nel Regolamento agli impegni di cui agli articoli 28 e 29 del Regolamento UE 1305/2013 si riferisce proprio alle misure 10 e 11 del PSR, e quindi in concreto a misure applicabili al territorio trentino. L’articolo 34, invece, non è rilevante perché riguarda una misura agroambientale forestale che non è stata applicata nel PSR della Provincia autonoma di Trento. Anche la misura 13 (indennità compensativa), non richiamata nell’articolo 9 del Regolamento e disciplinata dall’articolo 31 del Regolamento UE n. 1305 del 2013, non dispone di una tabella specifica relativa al tasso di conversione delle UBA. La deliberazione della Giunta provinciale n. 779 del 19.05.2017 si riferisce anche alle superfici a pascolo di malga utilizzate dal bestiame aziendale ed utilizza il coefficiente UBA. Il paragrafo 2 dell’articolo 1 del Regolamento UE n. 669 del 2016 è frainteso dalla parte ricorrente in quanto le “unità diverse” ivi previste si riferiscono a “unità di misura” diverse, non valori di UBA a loro volta diversi (ad esempio in alcuni casi, a seconda della tipologia di contributo considerato, l’unità di misura è la singola azienda; in altri l’UBA per anno). Per quanto attiene alla normativa in materia di effluenti di allevamento dettata dal d.m. 5046 del 25 febbraio 2016, deve rilevarsi l’infondatezza di quanto sostenuto nel ricorso poiché la modifica del coefficiente UBA per gli asini censurata nel ricorso ha considerato anche gli aspetti delle deiezioni prodotte da questi animali con i relativi valori di azoto, e ciò è stato approvato dalla Commissione europea. La tabella 4, cui si riferisce tale decreto, riporta esattamente i coefficienti dell’allegato II al Regolamento 808/2014 e, pertanto devono ritenersi al riguardo applicabili anche le espresse disposizioni di deroga ai tassi di conversione ivi previste, tenuto conto che il Regolamento di fonte comunitaria prevale sul contenuto dei decreti ministeriali. Quanto al limite massimo di composto azotato per ettaro e con riferimento alla disciplina della zootecnia biologica (rif. art. 15 Reg. 889/2008) deve considerarsi che la norma indica la densità di animali di cui alla tabella IV a “titolo orientativo”. Sul punto occorre rilevare che la modifica del PSR presentata nella “Scheda di Notifica a cura dell’Autorità di Gestione del P.S.R.” (doc. 33) giustifica espressamente tale aspetto laddove, nella spiegazione tecnica della modifica, si legge: “Analizzando inoltre il contenuto in N, una vacca in lattazione con peso vivo di 600 kg produce annualmente 83 kg di azoto (138 kg/t p.v. all’anno) mentre gli equini, stallone o fattrice con peso vivo di 550 kg producono annualmente 38-40 kg di azoto (69 kg/t p.v. all’anno), se consideriamo il peso vivo di un asino che corrisponde a 250 - 270 il valore scende sotto i 20 kg. L’asino rispetto alla bovina in produzione, a parità di stabulazione, in termini di azoto prodotto nelle deiezioni rimane sempre molto al di sotto del 50%”. Pertanto è stato puntualmente giustificato il rispetto del valore massimo di 170 kg di azoto per anno/ettaro, e ciò anche senza considerare che il ridotto limite si riferisce solo alle ZVN (Zone Vulnerabili ai Nitrati) e che nessuna di queste zone si trova nella Provincia di Trento, nel mentre per le altre zone l’articolo 14 prevede che il valore massimo non deve superare i 340kg/ettaro per anno come media aziendale. Non è infine pertinente il rilievo che la modifica del coefficiente UBA applicata anche per i pagamenti diretti avrebbe incidenza immediata e diretta ed *in peius* anche sulle norme di gestione degli effluenti di allevamento, e ciò in quanto non si tratta di norme riferibili in nessun caso alle aziende ricorrenti, tenuto conto che “gli asini sono presenti nelle aziende interessate solo in quantità ridotte, ed in particolare n. 30 nell’Azienda Greenland (nel Comune di Comano Terme, prov. di Trento) e n. 154 nell’Azienda Euro Best (nel Comune di Gottolengo, prov. di Brescia)”.



6. Si sono altresì costituiti il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MIPAAF), il Ministero della Salute e l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (A.G.E.A.), a mezzo dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato. Tali amministrazioni con memoria del 16 marzo 2021 hanno eccepito il difetto di legittimazione passiva, poiché gli atti impugnati sono riferibili esclusivamente alla Provincia autonoma di Trento.

7. Con ordinanza n. 14 del 26 marzo 2021 questo Tribunale, nell'ambito della valutazione sommaria propria della fase cautelare, ha respinto l'istanza di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati e rinviato al merito l'esame delle questioni relative all'ammissibilità del ricorso quanto alla legittimazione ed all'interesse ad agire dei soggetti ricorrenti, ritenendo quindi non sussistenti i presupposti per accogliere tale domanda, *“stanti la genericità dell'allegazione relativa al pregiudizio lamentato dai soggetti ricorrenti e l'insussistenza di consistenti profili di fumus boni iuris, alla luce dell'unitaria disamina della delibera della Giunta provinciale di Trento 22 dicembre 2020, n. 2200, e del Piano di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 di Trento, Versione 7.0., approvato con Decisione della Commissione Europea C(2021) 803 finale del 3.2.2021”*. Nel contempo è stata condannata la parte ricorrente al pagamento delle spese della fase in favore della Provincia autonoma di Trento, nell'importo di euro 800,00 oltre ad oneri di legge;

8. Con successive memorie le parti contrapposte hanno ulteriormente sostenuto le reciproche posizioni. In particolare con la memoria del 2 aprile 2021 la parte ricorrente ribadisce la censura relativa alla pretesa estensione della modifica del coefficiente di conversione anche ai pagamenti diretti (motivo 1 di ricorso), ricondotta dalla Provincia autonoma di Trento all'assenza di una tabella di conversione applicabile al primo pilastro della PAC. Sul punto espressamente si deduce: *“Affermare che il legislatore comunitario non abbia codificato una tabella per i coefficienti UBA significa minare la certezza del diritto comunitario in tale materia. Al riguardo appare opportuno, qualora si dovesse deporre in tal senso, sottoporre alla CGUE un rinvio pregiudiziale in ordine alla corretta applicazione della disciplina comunitaria in materia di attività minima e in particolare della possibilità di modificare – peraltro attraverso un atto di natura amministrativa e non per mezzo di una fonte normativa – il coefficiente di conversione delle UBA applicabile agli aiuti diretti. In quest'ottica, il rinvio pregiudiziale dovrebbe anche consentire di chiarire se la possibilità di deroga al coefficiente di conversione, come introdotta dal Regolamento 669/2016 si applichi anche ai pagamenti diretti quantunque espressamente limitato al settore dello Sviluppo Rurale e per determinate misure espressamente richiamate”*. Tale argomentazione è poi ribadita con riferimento ai motivi 2, 3 e 4, con riferimento alla misura relativa all'indennità compensativa.

La medesima parte ricorrente chiede, altresì, che in ordine alla congruenza della disciplina di diritto interno qui censurata rispetto a quella di fonte comunitaria questo Tribunale disponga un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea a' sensi degli articoli 19, paragrafo 3, lettera b), del Trattato sull'Unione Europea (TUE) e 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Infine con la memoria di replica depositata il 15 aprile 2021 la Provincia autonoma di Trento, confermando le rimanenti argomentazioni già sviluppate a supporto della richiesta di reiezione del ricorso, sottolinea in dettaglio la permanente correttezza del calcolo dei maggiori costi e dei mancati guadagni (motivo 4), anche nel caso di modifica del coefficiente di conversione più volte illustrato. Ribadisce altresì che le modifiche, approvate dall'Amministrazione provinciale ed avallate con decisione della Commissione Europea, non incidono sugli impegni remunerati (esclusivamente relativi a *“l'obbligo di custodia del bestiame alpeggiato con apposito personale per effettuare il pascolo guidato”* e *“il controllo meccanico delle erbe infestanti - sfalcio delle infestanti -”*), e pertanto non richiedono un'ulteriore indagine riguardante i maggiori costi e/o minori redditi derivanti da detti impegni.

9. Alla odierna pubblica udienza il ricorso è stato trattenuto in decisione, a' sensi dell'articolo 25 del d.l. n. 137 del 2020, convertito dalla l. n. 176 del 2020, come da ultimo modificato con l'art. 6, comma 1, del d.l. n. 44 del 2021.

## DIRITTO

I. In via pregiudiziale deve disporsi l'estromissione dal giudizio del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, del Ministero della Salute e dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (A.G.E.A.), in quanto i provvedimenti impugnati sono riferibili esclusivamente alla Provincia autonoma di Trento, con esclusione quindi della legittimazione passiva di tali Amministrazioni.

II. Sempre in via preliminare, può prescindersi dall'esame delle eccezioni formulate dalla difesa provinciale in ordine alla sussistenza delle condizioni dell'azione - legittimazione attiva e/o interesse ad agire - con riferimento ad una buona parte delle aziende ricorrenti, in quanto il ricorso è comunque infondato nel merito per le ragioni di seguito esposte.

III. Con la deliberazione della Giunta provinciale n. 2200 del 22 dicembre 2020 la Provincia autonoma di Trento ha, tra l'altro, espressamente disposto di utilizzare, relativamente alla specie asinina, *“un coefficiente di conversione in UBA (Unità di Bovino Adulto) differenziato rispetto agli altri equini ed individuabile, tenendo conto dei diversi fabbisogni foraggeri ampiamente documentati in letteratura nella misura di 0,5 UBA per ogni capo di età superiore ai 6 mesi”*, rilevando *“l'opportunità di procedere ad una completa armonizzazione tra le misure a superficie del PSR e i pagamenti diretti anche per quanto riguarda i coefficienti di conversione in UBA (Unità bovini adulti) per le varie specie e categorie*



*di animali, stabilendo in particolare che ogni variazione in tal senso approvata per lo sviluppo rurale trovi immediata e medesima applicazione anche per i pagamenti diretti”.*

Pertanto il dispositivo del provvedimento, per quanto di interesse del ricorso in esame, nei punti 3, 4 e 5 è così formulato: “3. di stabilire che per il calcolo della densità del bestiame al pascolo i capi equini della specie asinina (e relativi ibridi interspecifici) sono considerati unitariamente pari a 0,5 UBA (Unità bovini adulti); 4. di comunicare all’Organismo di coordinamento (AGEA) tali disposizioni valide a partire dall’anno di Domanda Unica 2021, ai sensi di quanto disposto dal DM n. 5465 del 07 giugno 2018, art. 4 comma 6; 5. di disporre l’avvio delle procedure di adeguamento del PSR finalizzate a recepire le modifiche riguardanti il coefficiente di conversione in UBA degli asini anche all’interno delle misure a superficie del PSR”.

In attuazione della previsione del punto 5 è stato conseguentemente adeguato sul punto il Piano di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 di Trento, approvato successivamente con Decisione della Commissione Europea C(2021) 803 finale del 3 febbraio 2021 nella Versione definitiva 7.0.

IV. Giova precisare che il coefficiente di conversione “unità di bovino adulto” (UBA) rappresenta un’unità di misura che consente di convertire tutto il bestiame, diverso per specie ed età, nell’equivalente numero di capi bovini adulti. Tale unità di misura permette di esprimere la consistenza di un qualsiasi allevamento, facilitando inoltre il confronto tra le varie tipologie in merito all’impatto ambientale, considerando quantità e qualità dei reflui che sono normati dagli artt. 3 e 15 della Direttiva 91/676 CEE e s.m.i.i. e dal Regolamento(UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all’etichettatura dei prodotti biologici, che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio. Nell’attuale quadro ordinamentale la tabella di conversione è disciplinata nell’allegato II del Regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 808/2014 del 17 luglio 2014, come modificato dal Regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 669/2016 del 28 aprile 2016. Esso risponde dunque alla necessità di poter comparare specie animali diverse, come sarà illustrato nel prosieguo (ad esempio con riguardo alla specie di animale considerata – asini - sono state evidenziate nei provvedimenti impugnati le rilevanti differenze che costituiscono la base della scelta, in particolare quanto al peso, alla conseguente necessità di foraggio nonché ai volumi di deiezioni ecc.).

V. Ciò detto, i motivi primo e secondo di gravame devono essere esaminati congiuntamente in quanto accomunati dalla contestazione della sussistenza in capo alla Provincia autonoma di Trento del potere in ordine alla scelta operata. Al riguardo ritiene il Collegio che le censure espresse non colgano nel segno.

VI. Per ragioni di ordine logico, merita considerare prioritariamente la principale censura espressa nel secondo motivo di ricorso, che si appunta sulla violazione, da parte della Provincia autonoma di Trento, del Regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 808/2014, come modificato dal Regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2016/669 (nonché gli articoli 28, 29, 31 e 34 del Regolamento 1305 del 2013 cui esso fa rinvio). In particolare, in tesi della parte ricorrente, la delibera impugnata (ed anche il PSR successivamente modificato in stretta coerenza) non dimostrerebbe il presupposto di eccezionalità richiesto per la modifica del coefficiente di conversione, né giustificerebbe le prove scientifiche che sostengono la modifica stessa, così come violato sarebbe, sotto vari profili, anche il procedimento di modifica.

Vale evidenziare che la variazione del coefficiente di conversione oggetto di scrutinio si inquadra nell’ambito delle possibilità previste nel richiamato Regolamento di esecuzione (UE) n. 669/2016 della Commissione del 28 aprile 2016, “che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 per quanto riguarda la modifica e il contenuto dei programmi di sviluppo rurale, la pubblicità di questi programmi e i tassi di conversione in unità di bestiame adulto”. In particolare la facoltà di deroga è motivata nel considerando 4 di tale ultimo Regolamento ed espressamente riportata nella postilla alla tabella II allo stesso allegata, recante appunto i coefficienti di conversione. Nel considerando 4 è espressamente spiegata la previsione della facoltà di deroga ai coefficienti di conversione stabiliti, nei termini seguenti: “L’allegato II del regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 stabilisce i tassi di conversione degli animali in unità di bestiame adulto di cui all’articolo 9 e dispone che tali tassi possano essere aumentati per tutte le categorie incluse nella tabella e diminuiti per altri tipi di pollame, tenendo conto di prove scientifiche che devono essere debitamente spiegate e giustificate nei programmi di sviluppo rurale. È opportuno che gli Stati membri abbiano la possibilità di ridurre tali tassi di conversione non solo per l’«altro pollame» ma per tutte le categorie incluse nella tabella, ove ciò sia giustificato e basato su prove scientifiche”. Coerentemente il relativo allegato II, reca la vera e propria tabella di conversione, espressa nel modo seguente:

- (1) Tori, vacche e altri bovini di oltre due anni, equini di oltre sei mesi 1,0 UBA
- (2) Bovini da sei mesi a due anni 0,6 UBA
- (3) Bovini di meno di sei mesi 0,4 UBA
- (4) Ovini e caprini 0,15 UBA
- (5) Scrofe riproduttrici > 50 kg 0,5 UBA
- (6) Altri suini 0,3 UBA
- (7) Galline ovaiole 0,014 UBA
- (8) Altro pollame 0,03 UBA.



Nella postilla posta in calce della stessa Tabella è precisato: “Per le categorie o sottocategorie di animali che figurano nella tabella, i tassi di conversione possono essere aumentati o diminuiti eccezionalmente tenendo conto di prove scientifiche che devono essere debitamente spiegate e giustificate nei programmi di sviluppo rurale”.

La variazione per cui è ora causa, al contrario di quanto sostenuto nel ricorso, è stata invero idoneamente motivata ed argomentata nell’atto di modifica del PSR versione 7.0 - preceduta dal parere del Comitato di sorveglianza del 9 dicembre 2020 - ed in particolare alle pag. 12, 13 e 14 dello stesso (doc. 4 di parte ricorrente) nel modo seguente: “Le motivazioni della modifica derivano dal fatto che gli asini sono di dimensioni e peso nettamente inferiori ai cavalli (mediamente pesano meno della metà) e quindi equipararli ad un cavallo può comportare fenomeni distorsivi, sia in funzione del rispetto del carico massimo per ettaro, ma soprattutto per il rispetto del carico minimo da garantire per ottenere un corretto utilizzo del pascolo.

I nostri asini domestici (*Equus asinus asinus*) appartengono alla famiglia degli equidi, che comprende tutte le specie equine. Prevalentemente trattasi di asini di piccola taglia (fino ad un’altezza al garrese di 105 cm) e asini di taglia normale (fino ad un’altezza al garrese di 106–135 cm), mentre sono poco rappresentati gli asini di grande taglia (fino ad un’altezza al garrese di 136–155 cm). La crescita prosegue per circa 6-7 anni e la vita media arriva a 25-30 anni. L’apparato digerente valorizza foraggio grossolano magro e molto ricco di fibra grezza, come per esempio, il fieno ben strutturato e paglia. L’efficienza con la quale gli asini digeriscono e assimilano il foraggio è del 30% superiore a quella dei cavalli. Ne consegue che essi hanno bisogno di un foraggio proporzionalmente più povero in energia e proteine e ricco in fibra e lignina, infatti rosicchiano legno, palizzate, arbusti. Alle latitudini del Trentino non praticano il pascolo integrale che è troppo ricco, ma pascolano su superfici prative magre. L’impatto ambientale valutato in produzione di deiezioni liquide e solide in rapporto al peso, all’alimentazione e alla concentrazione in unità foraggiere e proteine è inferiore a quello dei bovini che in stabulazione libera con lettiera su paglia a 3-4 kg al giorno, producono annualmente circa 22 volte il loro peso vivo in letame. Gli asini si posizionano su produzioni inferiori del 25 – 30% che unite alla taglia contenuta comporta annualmente un volume/capo che è la metà di quello di una lattifera. Il cavallo con lettiera su paglia produce annualmente circa 15-16 volte il peso vivo in letame, l’asino non oltre i 15. Una lattifera su paglia può produrre annualmente 15-20 metri cubi di letame palabile (prodotto tra peso vivo in t e fattore di produzione deiezioni, p.v. 0,6 t x 34 m<sup>3</sup> / t p.v.) corrispondenti in massa a circa 14 t (densità 0,8 t/ m<sup>3</sup>), un’asina produce annualmente circa 6,0 metri cubi di letame sempre palabile (p.v.0,25 t x 24 m<sup>3</sup> / t p.v.) corrispondenti in massa a circa 3,6 – 4 t (densità 0,6-0,7 t/ m<sup>3</sup>). L’asino rispetto alla bovina in produzione, a parità di stabulazione, raggiunge valori molto inferiori al 50% in termini di massa e volume di letame. Analizzando inoltre il contenuto in N, una vacca in lattazione con peso vivo di 600 kg produce annualmente 83 kg di azoto (138 kg/t p.v. all’anno) mentre gli equini, stalloni o fattrici con peso vivo di 550 kg producono annualmente 38-40 kg di azoto (69 kg/t p.v. all’anno), se consideriamo il peso vivo di un asino che corrisponde a 250 – 270 il valore scende sotto i 20 kg. L’asino rispetto alla bovina in produzione, a parità di stabulazione, in termini di azoto prodotto nelle deiezioni rimane sempre molto al di sotto del 50%. Le elaborazioni sopra riportate ed i parametri agronomici utilizzati sono stati confrontati e ricondotti ai dati produttivi dell’Allegato al Decreto interministeriale n. 5046 del 25 Febbraio 2016 recante <Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell’utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento> a cui si rimanda per eventuali approfondimenti o verifiche.

1.1.5.1.2. Effetti previsti della modifica. Tale modifica consente una corretta determinazione dei carichi aziendali dei branchi di asini, riduce il rischio di effetti distorsivi e permette di allineare la tabella di conversione con la limitrofa Provincia di Bolzano.

1.1.5.1.3. Impatto della modifica sugli indicatori. La modifica non ha impatto decisivo sugli indicatori, inoltre non ha implicazioni finanziarie in quanto gli importi destinati all’Operazione restano invariati”.

La variazione è stata altresì approvata dalla Commissione europea con la Decisione di esecuzione del 3 febbraio 2021, C(2021) 803 finale, che reca in sede di approvazione la precisazione espressa: “Conformemente all’articolo 30, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, la Commissione ha valutato la richiesta di modifica del programma di sviluppo rurale e non ha formulato osservazioni” ed ancora “Le autorità italiane competenti hanno debitamente motivato la richiesta di modifica a norma dell’articolo 30, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1303/2013 e hanno fornito le informazioni richieste dall’articolo 4, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione” (doc. 3 di parte ricorrente) e quindi con espresso riguardo proprio al Regolamento in considerazione che nel ricorso si assume invece violato.

Come documentato in giudizio dall’Amministrazione resistente, quindi, non può essere accolta la censura circa la non adeguata istruttoria e la mancata giustificazione dei presupposti scientifici per la modifica della tabella di conversione. Invero la modifica al PSR provinciale ha puntualmente approfondito il tema in considerazione ed è stata preceduta dal parere del Comitato di sorveglianza (14° Comitato di sorveglianza) riunitosi nella seduta del 9 dicembre 2020 (doc. 5 di parte resistente). Lo stesso Ministero per le Politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF) ha del resto partecipato ai lavori per la modifica del Programma, poiché è rappresentato stabilmente nella composizione del Comitato di Sorveglianza del PSR. La resistente ha comprovato in giudizio che durante i lavori del 14° Comitato è stata approvata, tra l’altro, la proposta di modifica al PSR da aggiornarsi con le integrazioni concordate in sede di Comitato, poiché i rappresentanti della Commissione Europea hanno chiesto in quell’occasione, e proprio in merito alla modifica del



coefficiente di conversione degli asini, di esplicitare per iscritto quanto spiegato in sede di riunione, ossia raffrontando il calcolo del volume di azoto delle deiezioni della specie asinina con la vacca in lattazione, precisando inoltre che la tabella di conversione degli animali allevati in unità bovine adulte (UBA) utilizza i valori fisici e produttivi della razza Frisona. Tali integrazioni, come chiesto dai rappresentanti della CE, sono state quindi aggiunte nella Scheda di notifica delle modifiche al Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 ed inviate ai componenti del Comitato di sorveglianza. La Commissione ha valutato nuovamente la richiesta di modifica del programma di sviluppo rurale alla luce delle integrazioni e non ha formulato osservazioni (cfr. doc. 33 di parte resistente “Scheda di notifica”, ivi pag 4 “Approfondimento inserito successivamente al CdS di data 9/12/2020 riguardante i volumi di letame annuo prodotto e il relativo contenuto in N delle deiezioni delle due specie a confronto, asino e bovina, in risposta alle richieste dei Servizi della CE. Le elaborazioni sotto riportate ed i parametri agronomici utilizzati sono stati confrontati e ricondotti ai dati produttivi dell’Allegato al Decreto interministeriale n. 5046 del 25 Febbraio 2016 recante <Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell’utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento> a cui si rimanda per eventuali approfondimenti o verifiche. Una lattifera su paglia può produrre annualmente 15-20 metri cubi di letame palabile (prodotto tra peso vivo in t e fattore di produzione deiezioni, p.v. 0,6 t x 34 m<sup>3</sup> / t p.v.) corrispondenti in massa a circa 14 t (densità 0,8 t/ m<sup>3</sup>), un’asina produce annualmente circa 6,0 metri cubi di letame sempre palabile (p.v. 0,25 t x 24 m<sup>3</sup> / t p.v.) corrispondenti in massa a circa 3,6– 4 t (densità 0,6-0,7 t/ m<sup>3</sup>). L’asino rispetto alla bovina in produzione, a parità di stabulazione, raggiunge valori molto inferiori al 50% in termini di massa e volume di letame. Analizzando inoltre il contenuto in N, una vacca in lattazione con peso vivo di 600 kg produce annualmente 83 kg di azoto (138 kg/t p.v. all’anno) mentre gli equini, stallone o fattrice con peso vivo di 550 kg producono annualmente 38-40 kg di azoto (69 kg/t p.v. all’anno), se consideriamo il peso vivo di un asino che corrisponde a 250 – 270 il valore scende sotto i 20 kg. L’asino rispetto alla bovina in produzione, a parità di stabulazione, in termini di azoto prodotto nelle deiezioni rimane sempre molto al di sotto del 50%”).

Infine, la modifica al PSR (versione 7.0), approvata dalla Commissione Europea con Decisione di Esecuzione ora richiamata, è inserita nel Capitolo 8.1. della predetta versione, rubricato “Descrizione delle condizioni generali applicate a più di una misura” (cfr. doc. 4 di parte resistente). Non può pertanto essere condivisa l’affermazione di parte ricorrente circa l’assenza di un’approvazione della variazione oggetto di scrutinio o la sua sola rilevanza sotto il profilo finanziario. Del resto parte ricorrente, che lamenta il difetto assoluto di motivazione e di istruttoria, non ha portato in giudizio alcun argomento atto a comprovare l’inesattezza dei presupposti scientifici considerati ai fini del mutamento del criterio di conversione.

VII. Alla luce di quanto sopra considerato, non possono trovare accoglimento neppure le censure espresse nel primo motivo di gravame, intese a lamentare l’inammissibile applicazione del nuovo coefficiente di conversione agli aiuti diretti che costituiscono il I pilastro della PAC europea. In tesi di parte ricorrente, la Provincia di Trento avrebbe violato sul punto l’ambito di incidenza delle scelte consentite dalla disciplina vigente alle Regioni e Province autonome, ed in particolare l’articolo 4 del decreto Ministeriale n. 5465 del 7 giugno 2018 che consentirebbe “di incidere soltanto sul periodo minimo di pascolamento e sulla densità minima richiesta (rapporto UBA/ettaro) non, invece, sul coefficiente di conversione degli allevamenti”.

Al riguardo vale ricordare che la motivazione della scelta di ridurre il coefficiente di conversione è espressa dalla deliberazione impugnata nei termini seguenti: “Si rileva inoltre la necessità di limitare ulteriormente i rischi di deterioramento delle superfici a pascolo dovuti a un utilizzo eccessivamente ridotto delle risorse pabulari disponibili connesso, in questo caso, a bassi valori di densità di bestiame. Sulla base dell’esperienza acquisita, tale eventualità si verifica in particolare nei pascoli gestiti in prevalenza con capi equini della specie asinina in quanto il coefficiente di conversione in UBA (Unità bovini adulti) attualmente utilizzato (1 capo di età maggiore di 6 mesi = 1 UBA) risulta, per le razze asinine ordinariamente condotte al pascolo nel territorio provinciale, tecnicamente non corretto e porta a sovrastimare in modo significativo la densità degli animali espressa in UBA/ha. Per questa specie si rende quindi opportuno utilizzare un coefficiente di conversione in UBA differenziato rispetto agli altri equini ed individuabile, tenendo conto dei diversi fabbisogni foraggeri ampiamente documentati in letteratura, nella misura di 0,5 UBA per ogni capo di età superiore ai 6 mesi”. Tale scelta è poi diffusamente giustificata nel merito tecnico - scientifico dalla modifica operata al PSR, approvato dalla Commissione il 3 febbraio 2021, come sopra ampiamente illustrato. Ad avviso di questo Giudice, deve dunque ribadirsi che la compiuta ed unitaria considerazione di entrambi gli atti rende puntualmente ragione della completezza dell’istruttoria ed adeguatamente motivata la determinazione avversata con il ricorso.

In secondo luogo si evidenzia che non è contestato tra le parti che il coefficiente di conversione rinvenibile nell’Allegato II del Regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 808/2014, come modificato con il Regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 669/2016 recante la Tabella di conversione degli animali illustrata al precedente punto VI, costituisce nell’attuale quadro normativo la sola disciplina eurounitaria di tale coefficiente di conversione, e che nella prassi essa è oggetto di costante applicazione anche agli aiuti diretti, in assenza di una specifica tabella riferibile specificamente a tale settore (cfr. pag. 4 dello stesso ricorso introdotto).

L’opzione ermeneutica in tal senso intrapresa si fonda proprio sull’applicazione analogica dei richiamati Regolamenti n. 808/2014 e n. 669/2016, con la annessa tabella allegato II - pur specificamente afferenti allo Sviluppo Rurale - anche agli



aiuti diretti del primo pilastro della PAC europea. L'applicazione analogica della disciplina eurolimitaria trova il proprio avvallo nella giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia che espressamente ha statuito nel senso che *“la sfera di applicazione di un regolamento è normalmente definita dalle disposizioni del regolamento stesso e non può, in linea di principio, essere estesa a situazioni diverse da quelle che esso ha inteso disciplinare. Come statuito dalla Corte nelle sue sentenze 20 febbraio 1975, causa 64/74, Reich, e 11 luglio 1978, causa 6/78, Union française de Céréales, la situazione può tuttavia essere diversa in determinati casi eccezionali. Emerge, infatti, dalle menzionate sentenze che gli operatori economici possono legittimamente chiedere l'applicazione analogica di un regolamento che normalmente non sarebbe applicabile nei loro confronti, purché dimostrino, da una parte, che il regime giuridico cui sono soggetti è perfettamente simile a quello di cui domandano l'applicazione per analogia e, dall'altra, che detto regime implica un'omissione incompatibile con un principio generale di diritto dell'Unione, alla quale consente di ovviare l'applicazione analogica del regolamento, che normalmente non sarebbe applicabile nei loro confronti (v., in tal senso, sentenza della Corte 12 dicembre 1985, causa 165/84, Krohn, punti 13 e 14). Risulta pertanto dalla giurisprudenza che l'applicazione per analogia di una normativa è subordinata alla coesistenza di due requisiti cumulativi, vale a dire, da una parte, l'esistenza di un forte nesso di comparabilità tra il regime giuridico normalmente applicabile e la normativa di cui si intende compiere l'applicazione analogica e, dall'altra, l'esistenza di una lacuna in detto regime giuridico, lacuna incompatibile con un principio generale del diritto dell'Unione, che potrebbe essere colmata dalla normativa che si intende applicare per analogia”* (ex multis, Tribunale I grado UE sez. impugnazioni - 08/07/2013, n. 238 - procedimento T-238/11 P; nello stesso senso Corte giustizia UE sez. I - 11/11/2010, n. 152, C-152/09).

Invero, nel caso di specie il Collegio ritiene soddisfatti i presupposti citati: da un lato le due fattispecie sono caratterizzate da un'evidente similitudine, trattandosi di rendere comparabili specie di animali diverse sulla scorta di criteri individuati e motivati alla stregua della disposizione regolamentare in argomento. D'altro lato viene in considerazione una lacuna, quanto agli aiuti diretti relativi alla politica agricola comunitaria, non rinvenendosi nella specifica disciplina relativa al primo pilastro della PAC alcuna tabella di conversione. Da ultimo la richiamata applicazione analogica, al contrario di quanto sostenuto nel ricorso, risponde proprio al principio di certezza del diritto, che costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione, secondo il quale *“una disciplina dell'Unione vigente nei confronti dei singoli deve essere chiara e precisa affinché questi ultimi possano conoscere senza ambiguità i loro diritti ed i loro obblighi e possano agire di conseguenza (v. sentenza 11 giugno 2009, causa C-170/08, Nijemeisland, Racc. pag. I-5127, punto 44)”* (cfr. sentenza Corte giustizia UE sez. I n. 152/2010 cit.), principio inteso essenzialmente come *“prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto comunitario”* (Corte di Giustizia, 15.02.1996, n.c-63/93).

Nel merito, tale applicazione analogica coinvolge l'intero ambito materiale di definizione del tasso di conversione e ricomprende pertanto in sé il compiuto quadro giuridico di riferimento, esteso non solo alla tabella così come declinata in allegato II al Regolamento di esecuzione n. 808 del 2014 ma anche alle sue modifiche e/o sviluppi come espressamente resi possibili, anche in diminuzione, dall'introduzione della facoltà di modifica ad opera del Regolamento n. 669/2016 (e ciò con riferimento alla postilla ivi prevista che dispone, appunto: *“Per le categorie o sottocategorie di animali che figurano nella tabella, i tassi di conversione possono essere aumentati o diminuiti eccezionalmente tenendo conto di prove scientifiche che devono essere debitamente spiegate e giustificate nei programmi di sviluppo rurale”*). Tutto quanto sopra trova il proprio presupposto nella motivazione che si rinviene nel considerando 4 del Regolamento da ultimo citato, che chiarisce come *“È opportuno che gli Stati membri abbiano la possibilità di ridurre tali tassi di conversione non solo per l'«altro pollame» ma per tutte le categorie incluse nella tabella, ove ciò sia giustificato e basato su prove scientifiche”*. Si tratta in definitiva di un'applicazione analogica mediante il rinvio mobile al tasso di conversione determinato dall'autorità amministrativa in conformità con la previsione del più volte citato Regolamento n. 669/2016.

Ad avviso del Collegio, l'omologazione sul punto dei due pilastri della politica agricola comune (ossia il primo pilastro che concerne la disciplina dei pagamenti diretti agli agricoltori, e il secondo che attiene alla disciplina della politica di sviluppo rurale) appare tutt'altro che sviata ma del tutto ragionevole, in quanto l'equivalenza delle specie di animali, cui risponde la stessa ragion d'essere del coefficiente di conversione, una volta giustificata in termini tecnico-agronomici - e dunque alla stregua delle discipline scientifiche di riferimento - assume un connotato oggettivo suscettibile di unitario impiego, stante anche la coincidenza dell'ambito territoriale di applicazione costituito dal medesimo territorio, in questo caso provinciale.

In definitiva, appare pertanto coerente la scelta della Provincia autonoma di Trento che ha inteso applicare un unico coefficiente di conversione, in stretta correlazione con le scelte strategiche di gestione del territorio montano, il quale si connota da specificità puntualmente giustificate, ad esempio con riguardo alle caratteristiche dei pascoli annessi alle malghe.

Il procedimento ermeneutico descritto è del resto quello seguito nella consolidata prassi applicativa anche statutale, ed in tal senso può essere richiamata proprio la Circolare del Ministero delle politiche agricole e forestali Prot. DG PIUE n. 3411 del 29 maggio 2015 avente per oggetto: *“Ulteriori chiarimenti su talune disposizioni recate dai decreti di attuazione sulla riforma dei pagamenti diretti”*, diramata a tutte le Regioni italiane e Province autonome, la quale, all'opposto di quanto sostenuto nel ricorso, giova alle ragioni dell'Amministrazione resistente, nei limiti in cui prescrive che: *“Ovviamente per la conversione dei capi in UBA si deve fare riferimento all'Allegato II del regolamento di*



esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione del 17 luglio 2014”, confermando espressamente anche per gli aiuti diretti l’applicazione della (sola) tabella di conversione esistente, pur disciplinata nell’ambito dello sviluppo rurale, secondo l’interpretazione analogica descritta.

Quanto sopra esposto esclude, in conclusione, la rilevanza della questione interpretativa posta alla base della prospettata richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea a’ sensi degli articoli 19, paragrafo 3, lettera b), del Trattato sull’Unione Europea (TUE) e 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), avanzata da ultimo nelle memorie difensive della parte ricorrente

Sotto altro punto di vista deve essere, altresì, condiviso quanto osservato dalla Provincia di Trento, circa il fatto che l’intento della deliberazione n. 2200/2020 non è quello di estendere agli aiuti diretti gli impegni previsti per il PSR, riconducendo ad un *unicum* due discipline differenti per genesi e finalità; infatti gli impegni previsti con riferimento agli aiuti diretti rimangono del tutto invariati, e ciò che è stato modificato è l’unità di misura (relativa agli UBA).

VIII. In questa prospettiva pertanto non assume neppure rilievo ostativo il richiamo contenuto nel Regolamento 669/2016 agli articoli 28, 29 e 34 del regolamento (UE) n. 1305/2013. In disparte la considerazione che detto richiamo smentisce quanto osservato nel ricorso circa l’inapplicabilità della modifica del tasso di conversione alle misure 10 e 11 del PSR (relative, rispettivamente, agli articoli 28 e 29 del Regolamento 1305/2013 concernenti i pagamenti agroambientali - di cui fa parte l’alpeggio - e l’agricoltura biologica), tale limitazione appare per l’appunto superata dalla corretta applicazione analogica generale del tasso di conversione di cui alla tabella dell’allegato II del medesimo Regolamento UE n. 669/2016, di modifica del Regolamento n. 808 del 2014, come sopra precisato.

IX. Quanto fin qui esposto consente conseguentemente di respingere anche i rimanenti motivi di gravame, che perseguono l’intento di censurare la portata applicativa della modifica del coefficiente di conversione con riferimento alle singole misure, pretendendo una preventiva disamina *ex ante* dell’incidenza della modifica su ciascuna delle stesse.

In linea generale tale argomentazione non è condivisa dal Collegio poiché, una volta comprovata l’equivalenza nei termini proposti (di 0,5 UBA) della specie asinina, rispetto ai cavalli ed agli altri equini, le conseguenze sulle singole misure costituiscono il portato della successiva congruente applicazione, così come accade per le altre specie di animali rispetto alle quali il criterio di conversione è espresso in termini inferiori all’unità (galline, suini, ovini ecc.). Sul punto vale di nuovo evidenziare che la modifica del coefficiente di conversione è stata approvata dalla Commissione con la più volte menzionata Decisione di Esecuzione della Commissione C(2021) n. 803 finale del 03.02.2021. Tale modifica è descritta nell’ambito del PSR provinciale in termini generali, segnatamente al Capitolo 8.1 della versione 7.0 del Programma di sviluppo rurale 2014- 2020 riferito alla “*Descrizione delle condizioni generali applicate a più di una misura*”, e dunque per l’applicazione a tutte le misure del PSR in cui è richiesta la considerazione della consistenza complessiva dei capi allevati o il carico degli stessi ad ettaro.

X. Per quanto ancora necessario in termini più puntuali, le censure rappresentate nel ricorso possono essere smentite sulla scorta delle argomentazioni analiticamente offerte dalla resistente.

X1. Quanto alla misura 13 relativa all’indennità compensativa che è disciplinata dall’art. 31 del Regolamento (UE) n. 1305/2013 (terzo motivo), ed a cui non si estende il richiamo dell’articolo 9 del Regolamento n. 669/2016, occorre considerare che si tratta di una misura che si basa sulla superficie, rispetto alla quale, di regola, non viene in considerazione il coefficiente di conversione UBA: il che, dunque, giustifica il mancato richiamo di tale misura nell’articolo 9 del Regolamento. Tale coefficiente è applicato dalla Provincia autonoma di Trento solo al fine di riconoscere “*un’indennità compensativa, ossia un aiuto che compensi i maggiori costi che le aziende zootecniche di montagna sopportano rispetto alle omologhe aziende di pianura, anche alle superfici di pascolo (essenzialmente annesse alle cosiddette <malghe>) gestite da una pluralità di allevatori*”. Nel caso di contestuale utilizzo territoriale, frequente negli alpeggi di malga, come precisato dalla resistente “*per poter calcolare correttamente le superfici da ammettere al pagamento dell’indennità compensativa, occorre in questi casi, preventivamente, determinare le UBA al pascolo, cosa che viene effettuata utilizzando come riferimento la tabella di cui all’allegato II del Reg. UE 808/2014*”; ciò spiega la necessità di far richiamo al coefficiente di conversione.

X2. A sostegno della limitazione alla facoltà di deroga del tasso di conversione la parte ricorrente richiama altresì il paragrafo 2 dell’art. 1 del Regolamento (UE) n. 669/2016 nei seguenti termini “*Inoltre, tale possibilità è limitata, soltanto, a giustificare l’ammontare dei premi come prevede espressamente il paragrafo 2 dell’art. 1 il quale stabilisce che <Se gli impegni di cui agli articoli 28, 29 e 34 del regolamento (UE) n. 1305/2013 sono espressi in unità diverse da quelle di cui all’allegato II dello stesso regolamento, gli Stati membri possono calcolare i pagamenti sulla base di tali diverse unità. In tal caso, gli Stati membri si assicurano che siano rispettati gli importi massimi annui ammissibili al sostegno del FEASR indicati nello stesso allegato>*”. A prescindere dalla considerazione del carattere facoltativo di tale calcolo (espresso, per l’appunto, dalla formula “*possono*”), tuttavia la parte ricorrente non tiene in considerazione il fatto che il paragrafo ora riportato non si riferisce all’allegato II al Regolamento n. 669 del 2016 ma al diverso allegato II del Regolamento n. 1305 del 2013, che fa richiamo ad unità di misura diverse e non a valori UBA differenti (infatti ivi l’unità di misura può non essere coincidente con l’UBA oggi in esame, ma ad esempio la singola azienda): il che rende inconsistente l’argomento a dimostrare la tesi della parte ricorrente.



X.3. Rispetto a effluenti ed alla presunta violazione del d.m. 25 febbraio 2016 recante “*Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell’utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue, nonché per la produzione e l’utilizzazione agronomica del digestato*”, deve essere evidenziato che la modifica del coefficiente UBA per gli asini ha considerato anche gli aspetti delle deiezioni prodotte da questi animali, con i relativi valori di azoto. Inoltre i coefficienti previsti nel medesimo d.m. (in tabella 4) non fanno che riportare esattamente i coefficienti di cui all’Allegato II del Regolamento (UE) n. 808/2014, successivamente modificato con il Regolamento (UE) n. 669/2016, ed in tal senso devono ritenersi pertanto estesi anche alla facoltà di deroga, stante il rango superiore della fonte regolamentare eurounitaria rispetto al decreto ministeriale.

X4. Anche il riferimento alla zootecnia biologica ed all’art. 15 del Regolamento UE 889/2008 (ai sensi del quale “*1. La densità totale degli animali è tale da non superare il limite dei 170 kg di azoto per anno/ettaro di superficie agricola secondo quanto previsto all’articolo 3, paragrafo 2. 2. Per determinare la densità di animali appropriata, l’autorità competente fissa il numero di unità di animali adulti equivalenti al limite sopra indicato tenendo conto, a titolo orientativo, della tabella riportata nell’allegato IV o delle disposizioni nazionali adottate in applicazione della direttiva 91/676/CEE.*”), non è argomento dirimente al sostegno delle ragioni della parte ricorrente, e ciò per l’assorbente considerazione del carattere “*orientativo*” della tabella riportata in allegato IV del Regolamento medesimo, riproduttiva a sua volta della tabella prevista nel Regolamento UE 808 del 2014. Inoltre, nella “*Scheda di notifica*” della modifica introdotta al tasso di conversione della specie asinina in esame (doc. 33 di parte resistente), tale aspetto è stato espressamente chiarito con riferimento ai dati scientifici non smentiti in giudizio (“*L’asino rispetto alla bovina in produzione, a parità di stabulazione, in termini di azoto prodotto nelle deiezioni rimane sempre molto al di sotto del 50%*”), come diffusamente illustrato al precedente paragrafo VI.

X5. Quanto alla mancata analisi dei costi aggiuntivi e dei mancati guadagni (quarto motivo), deve da ultimo rilevarsi che se è pacifico che le misure a superficie dello sviluppo rurale hanno la finalità di compensare i costi aggiuntivi ed il mancato guadagno derivante dagli impegni assunti rispetto a quelli minimi, nel testo del PSR 2014-2020 provinciale la trattazione dettagliata di ciascuna delle operazioni di cui alle misure previste dagli articoli 28, 29 e 31 del Regolamento (UE) n. 1305/2013 è corredata da tabelle contenenti la giustificazione in termini di maggiori costi e/o minori redditi per ciascun degli impegni che lo specifico aiuto intende remunerare. Nel caso dell’operazione maggiormente coinvolta dal ricorso, ovvero la 10.1.2 “*Gestione delle superfici a pascolo: aiuti a favore dell’alpeggio*”, sono previsti impegni non remunerati ed impegni remunerati. Questi ultimi sono due: l’obbligo di custodia del bestiame alpeggiato con apposito personale per effettuare il pascolo guidato ed il controllo meccanico delle erbe infestanti (sfalcio delle infestanti). Al riguardo è comprovato dall’Amministrazione resistente che nel caso di pascoli gestiti con bestiame diverso dalle vacche da latte (situazione che riguarda le aziende ricorrenti), la tabella calcola i maggiori costi e, poiché i costi sono calcolati in euro/ha e non in euro/capo o euro/UBA, le modifiche approvate dalla Giunta Provinciale con le delibera impugnata non hanno comportato la necessità di fornire ulteriori giustificazioni alla Commissione europea, tanto più che non si tratta di incidere sugli impegni remunerati, quali sopra considerati.

XI. In definitiva il ricorso deve essere respinto poiché infondato.

XII. Tenuto conto di quanto già deciso in sede cautelare e stante la particolarità e la complessità delle questioni scrutinate, le spese della presente fase di giudizio possono essere integralmente compensate tra tutte le parti costituite.

(*Omissis*)