

Attività di allevamento di galline ovaiole e sfooltimento degli animali in eccedenza fino ad adeguamento strutturale degli impianti mediante adozione della c.d. gabbie non modificate

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *ter* 9 marzo 2022, n. 2734 - Cicchese, pres. f.f.; Sinatra, est. - Soc Agricola Fattorie Menesello di Menesello S. e C S.S. (avv.ti Cacciavillani, Tessarin) c. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Avv. gen. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Attività di allevamento di galline ovaiole - Adeguamento strutturale degli impianti mediante adozione della c.d. gabbie non modificate - Sospensione dell'attività a fine ciclo produttivo - Sfooltimento degli animali in eccedenza.

(*Omissis*)

FATTO

1. –Con ricorso notificato il 16 aprile 2012 e depositato il successivo giorno 27, la azienda agricola in epigrafe, che svolge attività di allevamento di galline ovaiole nel comune di Lozzo Atesino, ha impugnato il provvedimento con il quale il servizio veterinario dell'Azienda U.I.s.s. n. 17 le ha prescritto lo sfooltimento degli animali in eccedenza entro il 30 aprile 2012.

La ricorrente ha altresì impugnato, quali atti presupposti, il decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali n. 15442 del 3 agosto 2011, nella parte in cui prescrive l'obbligo del rispetto di una densità minima di 750 cmq di superficie per ogni gallina ovaiola a partire dal 1° gennaio 2012; la nota del Ministero della Salute n. 0021863-P del 13 dicembre 2011 nella parte in cui prevede, nel caso di mancato rispetto della densità di 750 cmq di superficie per ogni gallina, che l'autorità competente prescriva lo sfooltimento degli animali in eccedenza da effettuarsi entro 30 giorni; la nota del Ministero della Salute n. 0022097-P del 16 dicembre 2011 nella parte in cui prevede, nel caso di mancato rispetto della densità di 750 cmq di superficie per ogni gallina, che l'autorità competente prescriva lo sfooltimento degli animali in eccedenza da completarsi entro il 30 aprile 2012.

2. – La ricorrente premette che i provvedimenti impugnati sono stati assunti in applicazione della direttiva 1999/74/CE e del d.lgs. n. 267 del 2003, che dal primo gennaio 2012 prescrivono l'utilizzo, per le attività quali quella esercitata dalla ricorrente, le c.d. gabbie modificate, ossia quelle che consentono uno spazio di 750 cmq per animale, e che devono garantire accessori quali nido, lettiera, posatoio, mangiatoia, abbeveraggio, dispositivo per accorciare le unghie.

Per raggiungere tali requisiti il su richiamato decreto ministeriale ha fissato il termine di completamento alla data del 31 dicembre 2014 in applicazione dell'art. 26 del regolamento n. 1698/2005/CE che, nel caso di investimenti da parte di un'azienda agricola finalizzati al rispetto dei requisiti comunitari di nuova introduzione, prevede che possa "essere accordata una proroga non superiore a 36 mesi dalla data in cui il nuovo requisito acquista efficacia vincolante nei suoi confronti affinché la stessa possa conformarsi".

3. - La ricorrente riferisce di avere quindi programmato di effettuare l'adeguamento dei quattro capannoni in cui svolge l'attività in quattro anni, in ragione di un capannone per anno.

Tuttavia, in data 16 febbraio 2012 i Veterinari Ufficiali dell'A.S.L. 17, recatisi presso l'allevamento gestito dalla ricorrente, hanno constatato "che le galline, presenti all'interno dei capannoni 2-3-4 in quantità rispettivamente di n. 100435, n. 100587, n. 100619, sono contenute in gabbie non modificate secondo i criteri descritti nel Decreto Legislativo 29 luglio 2003 n. 267", e per tale ragione hanno rilevato la violazione dell'art. 3, lettera b) del D.lgs. n. 267/2003; quindi è stata irrogata la sanzione prevista dal suddetto decreto ed è stato ordinato lo sfooltimento degli animali entro il 30 aprile 2012.

4. - Il ricorso è affidato ai seguenti motivi.

1) Eccesso di potere per difetto di presupposto, illogicità manifesta e contraddittorietà con precedenti atti della medesima p.A; violazione del d.m n. 15442 del 3 agosto 2011; violazione e falsa applicazione dell'art. 26 del regolamento n. 1698/2005/CE, della direttiva n. 1999/74/CE e del d.lgs n. 267/2003.

L'ordine di sfooltimento sarebbe illegittimo perché poggiante sull'erronea interpretazione che, con due note del dicembre 2011, il Ministero della Salute avrebbe dato del decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 3 agosto 2011.

Infatti, sia la Direttiva 1999/74/CE che il d.lgs. n. 267/2003 prevedrebbero la possibilità di proroga per trentasei mesi del termine di adeguamento degli impianti, fissato al primo gennaio 2012, e così tale termine risulterebbe fissato al 31 dicembre 2014; sarebbe dunque illegittimo per illogicità l'ordine che impone lo sfooltimento prima di tale data.

Per una seconda censura, anche diversamente opinando, l'ordine di sfooltimento, da attuarsi mediante prelievo ed abbattimento dei capi in esubero, risulterebbe comunque illogico, in quanto la normativa che le Amministrazioni

intendono applicare mediante gli atti gravati avrebbe la finalità di proteggere la salute ed il benessere degli animali allevati.

2) In via subordinata: illegittimità del d.m. n. 15442 del 3 agosto 2011 per eccesso di potere per mancanza di presupposto, contraddittorietà, irragionevolezza e illogicità manifesta; eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità; violazione e falsa applicazione dell'art. 26 del regolamento n. 1698/2005/CE, della direttiva n. 1999/74/CE e del d.lgs n. 267/2003.

Tale motivo ripropone, nella sostanza, le censure svolte nel primo mezzo, per il caso in cui il Collegio ritenga che i provvedimenti gravati siano conformi agli atti presupposti.

Inoltre, ulteriore profili di illogicità, posto che trattasi di normativa tendente a garantire il benessere degli animali allevati, sarebbero quelli si seguito riassunti:

- la densità di 750 cmq per animale dovrebbe essere prioritariamente garantita mediante l'ampliamento degli impianti, e non già mediante lo sfoltimento per abbattimento dei capi;
- lo sfoltimento degli impianti già esistenti mediante prelievo ed eliminazione di capi già insediati negli allevamenti comporterebbe anche la compromissione della salute e del benessere dei capi non prelevati, sia a causa della probabile introduzione di agenti patogeni negli allevamenti a causa dell'ingresso di mezzi e personale adibiti allo sfoltimento, che in ragione della modifica della temperatura interno ai capannoni (che sarebbe mantenuta costante per il numero degli animali a contatto), che, ancora, per la mutata percezione spaziale degli animali.

3) Violazione dell'art. 54 del regolamento n. 882/2004/CE, dell'art. 5 lett. b), d.lgs n. 267/2003, dell'art. 1 l. n. 689/1981 e dell'art. 97 Cost. per violazione del principio di tipicità degli atti amministrativi; eccesso di potere per mancanza di presupposto.

In subordine, con riferimento ai soli provvedimenti applicativi di sanzioni, essi sarebbero illegittimi anche per essere stati emessi in assenza dell'espressa previsione della misura dello sfoltimento degli animali nelle norme primarie di riferimento.

5. – Con ordinanza cautelare n. 1734 del 17 maggio 2012 è stata disposta la sospensione degli atti impugnati con il ricorso introduttivo sulla base della constatazione del che, frattanto, la ricorrente aveva proposto un piano di adeguamento ai nuovi parametri comunitari e lo stava portando ad esecuzione.

Il provvedimento cautelare è stato confermato dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 3878 del 28 settembre 2012.

6. - Con ricorso per motivi aggiunti notificato il 27 dicembre 2013 e depositato il 4 gennaio 2014, inoltre, la ricorrente ha impugnato i successivi provvedimenti costituiti:

- dal provvedimento del servizio veterinario dell'Azienda U.I.s.s. 17 e della scheda di rilevamento dei dati derivanti dall'attività ispettiva, entrambi datati 2 novembre 2012, nelle parti in cui prescrivono alla ricorrente la sospensione dell'attività a fine ciclo produttivo, comunque non oltre al 30 giugno 2013, e fino all'adeguamento strutturale;

- dalla nota interpretativa del Ministero della salute n. 12753 prot. del 6 luglio 2012 nella parte in cui prevede che la sospensione dell'attività degli allevamenti non conformi venga effettuata a fine ciclo produttivo, e comunque non oltre il 30 giugno 2013, e sino all'adeguamento;

- dall'ordinanza del Sindaco del Comune di Lozzo Atestino n. 34 del 27 novembre 2012, notificata il 2 dicembre 2012, nella parte in cui ordina alla ricorrente di non accasare nuove galline ovaiole in gabbie non modificate e di concludere il ciclo produttivo in corso al 2 novembre 2012 entro il 30 giugno 2013;

- dal verbale n. v/c/49808 prot. del 20 novembre 2012 del servizio veterinario dell'Azienda U.I.s.s. n. 17 avente a oggetto la contestazione di violazione amministrativa ai sensi dell'art. 7, comma 1, d.lgs n. 267/2003.

In particolare, la suddetta nota ministeriale del 6 luglio 2012 ha disposto che, in caso di inottemperanza alle prescrizioni della normativa di riferimento sull'adeguamento degli impianti non sia costituito dallo sfoltimento degli animali, bensì che sia disposta la sospensione dell'attività "a fine ciclo produttivo e comunque non oltre il 30 giugno 2013 e sino all'adeguamento".

I motivi aggiunti sono i seguenti.

1) Nullità ex art. 21-septies per mancanza di presupposto; violazione del d.m. n. 15442 del 3 agosto 2011; violazione e falsa applicazione dell'art. 26 del regolamento n. 1698/2005/CE, della direttiva n. 1999/74/CE, dell'art. 54 del regolamento n. 882/2004/CE dell'art. 7 d.lgs n. 267/2003 e della nota del Ministero della salute n. 12753 prot. del 6 luglio 2012.

Per una prima censura, l'impegno all'adeguamento sarebbe stato richiesto dal su citato decreto ministeriale "a partire dal 1 gennaio 2012", e tale dizione comporterebbe necessariamente, in tesi, la previsione di un programma di adeguamento progressivo che si sviluppa nel corso di un quadriennio, attesa la necessità di proroga per trentasei mesi già invocata nel ricorso introduttivo, così che sarebbe illogico ritenere che lo stesso adeguamento dovesse comunque essere ultimato entro il 1° gennaio 2012.

A tenore di una seconda censura, comunque, le Amministrazioni intimare avrebbero violato il disposto della su citata ordinanza cautelare di questo TAR, confermata in appello.

Inoltre, per una terza censura, sussisterebbe la violazione dell'art. 7 comma 3 del d.lgs. n. 267/2003, che, nel secondo ciclo di controlli, prevede la chiusura dell'attività solo in caso di reiterazione delle violazioni riscontrate nel primo ciclo, evenienza che qui, proprio in ragione della intervenuta sospensione cautelare degli esiti del primo controllo, non si sarebbe

verificata.

Ed ancora, per un ulteriore profilo di doglianza, il suddetto art. 7 comma 3 restringerebbe la sospensione dell'attività entro precisi limiti temporali, costituiti dalla fine del ciclo produttivo (e dunque sarebbe illegittimo il termine del 30 giugno 2013 previsto in applicazione della nota ministeriale del 6 luglio 2012, anch'essa –dunque- parzialmente illegittima); nonché entro specifici limiti temporali (da uno a tre mesi) e non sine die; ed ancora, solo con riferimento alle parti di allevamento non ancora conformi, e non all'intero stabilimento.

L'ultima censura, infine, si appunta sull'ordinanza del Sindaco di Lozzo Atesino, che sarebbe viziata da incompetenza alla luce dell'art. 1, comma 1, lettera b), 5 e 7, comma 3, d.lgs n. 267/2003, anche in ragione dell'interesse pubblico sotteso alla norma, che non riguarda l'igiene pubblica, bensì il benessere animale.

La ricorrente ha altresì chiesto il risarcimento dei danni asseritamente patiti in ragione dei provvedimenti gravati.

7. – Con ordinanza n. 6451/2013 il Collegio ha disposto, in via istruttoria, l'acquisizione, a cura delle parti costituite, del cronoprogramma e dei progetti per l'adeguamento progressivo dei sistemi produttivi dell'azienda ricorrente e l'indicazione della data finale in cui sarebbe stato previsto l'adeguamento stesso.

La ricorrente ha ritenuto di assolvere all'incombente mediante deposito, in data 27 luglio 2014, di una perizia giurata di stima da cui si evince che i quattro capannoni avrebbero dovuto esser adeguati in un arco temporale corrente tra maggio 2012 (termine di adeguamento del primo capannone) ad aprile 2014 (termine di adeguamento del quarto capannone); la perizia si conclude affermando l'avvenuto rispetto delle prescrizioni impartite.

8. – Si sono costituiti in giudizio il MIPAAF e il Ministero della Salute, che, con due memorie, hanno eccepito l'infondatezza dell'avversa impugnazione in ragione della asserita materiale impossibilità, per la ricorrente, di adeguare uno dei quattro capannoni per ciascun anno in soli tre anni, nonché l'aderenza dell'ordine di sfoltimento al dettato normativo.

9. – In vista della pubblica udienza di trattazione la ricorrente ha depositato una memoria conclusionale, nella quale ha espressamente rinunciato alla domanda di risarcimento dei danni e si è riportata alle censure già svolte.

10. – In occasione della pubblica udienza del 25 gennaio 2022, nel corso della quale il Collegio ha avvertito le parti ai sensi dell'art. 73 c.p.a., di una possibile causa di improcedibilità del ricorso introduttivo, il ricorso è stato posto in decisione.

DIRITTO

1. – Il ricorso introduttivo, rivolto contro i provvedimenti che imponevano lo sfoltimento degli animali per il mancato adeguamento degli impianti mediante adozione della c.d. gabbie non modificate entro il primo gennaio 2012, deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

Ed infatti, a seguito delle nuove prescrizioni ministeriali contenute nella nota del MIPAAF del 6 luglio 2012, l'Amministrazione ha introdotto un secondo ciclo di controlli, al termine del quale ha ritenuto, quanto alla ricorrente, che sussistesse la reiterazione della violazione delle prescrizioni relative al benessere degli animali presenti nei capannoni, e, pertanto, ha comminato la misura della sospensione dell'attività.

Tale misura, avendo natura del tutto inibitoria dell'attività economica, supera, all'evidenza, quella precedentemente imposta, consistente nello sfoltimento di una parte dei capi detenuti.

Ne segue l'inattualità delle censure proposte nel ricorso introduttivo e la relativa improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse.

2. – L'interesse processuale della ricorrente, pertanto, si appunta oramai sui provvedimenti impugnati mediante i motivi aggiunti.

Vanno dunque esaminate, con logica priorità rispetto ai restanti motivi, le censure del primo motivo aggiunto.

3. – I profili di doglianza in esame sono fondati, e vanno accolti con valore di assorbimento dei restanti motivi, rispetto ai quali rivestono logica priorità.

Come riportato in narrativa, con ordinanza cautelare n. 1734 del 17 maggio 2012 questa Sezione aveva disposta la sospensione degli atti impugnati con il ricorso introduttivo sulla base della constatazione del che, in corso di causa, la ricorrente aveva proposto un piano di adeguamento ai nuovi parametri comunitari e lo stava portando ad esecuzione, e tale provvedimento cautelare non è poi stato riformato dal Consiglio di Stato, che, con ordinanza n. 3878 del 28 settembre 2012, ha respinto l'appello cautelare dell'Amministrazione disponendo soltanto la sollecita fissazione del giudizio di merito.

L'art. 7 comma 1 del d.lgs. n. 267/2003 prevede infatti che, salvo che il fatto costituisca reato, il proprietario o il detentore che viola i divieti di cui all'articolo 3 è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 6.200 a euro 18.600 per ogni unità produttiva trovata non conforme e al divieto di esercizio dell'attività di allevamento nelle medesime unità produttive, fino all'avvenuto adeguamento delle stesse.

Nel caso in esame le Amministrazioni procedenti hanno ritenuto che la ricorrente avesse violato l'art. 3 comma 1 lettera b), per cui a decorrere dal 1° gennaio 2012, è vietato utilizzare nell'allevamento le gabbie di cui al numero 1 dell'allegato C, ossia le c.d. "gabbie non modificate" nei termini di cui si è detto in narrativa.

4. - Tale affermazione, tuttavia, non trova riscontro nella realtà giuridica e fattuale in cui versava la fattoria ricorrente al momento della contestazione, allorchè era in corso l'adeguamento dei capannoni della cui esecuzione in itinere aveva dato atto la pronunzia cautelare di questo TAR.

Tale esecuzione, per quanto si desume dall'art. 2 comma 4 lettera a) del DM del 3 agosto 2011, poteva legittimamente protrarsi sino al 31 dicembre 2014.

Risulta pertanto dagli atti di causa che, da un lato, le Amministrazioni sanitaria e comunale non hanno tenuto conto della intervenuta sospensione degli effetti del primo provvedimento (quello che intimava lo sfoltimento degli animali), il quale, dunque, era a quel momento privo di efficacia giuridica e –per di più- nei fatti superato dall'intrapreso adeguamento dell'allevamento, sicché la ricorrente non poteva essere considerata versare in situazione di inadempimento ai propri obblighi.

D'altro lato, esse non hanno tenuto conto neppure del fatto che il termine per portare a compimento tale adeguamento non era scaduto al momento dell'elevazione del verbale e dell'emissione dell'ordinanza comunale.

5. – Il ricorso per motivi aggiunti, pertanto, va accolto nei limiti di cui sopra, con assorbimento delle ulteriori censure.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), dichiara improcedibile il ricorso introduttivo in epigrafe; accoglie il ricorso per motivi aggiunti e per l'effetto annulla i provvedimenti con esso impugnati nei limiti di interesse della ricorrente.

Condanna l'Azienda U.I.s.s. 17 e il Comune di Lozzo Atestino al pagamento delle spese di lite in favore della ricorrente che forfetariamente liquida in euro 2.500,00 (duemilacinquecento\00) complessive oltre IVA, CPA, contributo unificato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)