

Misure eccezionali di sostegno del mercato nei settori delle uova e delle carni di pollame e cessione di allevamenti avicoli con patto di famiglia dall'imprenditore richiedente ai propri figli

Cons. Stato, Sez. VI 31 ottobre 2023, n. 9374 - Tarantino, pres.; Caponigro, est. - Caldera (avv.ti Barilà e Grisostomi Travaglini) c. Regione Lombardia (avv.ti Gallonetto e Santagostino).

Agricoltura e foreste - Misure eccezionali di sostegno del mercato nei settori delle uova e delle carni di pollame in Italia - Imprenditore agricolo titolare di tre allevamenti avicoli - Sospensione dell'attività per influenza aviaria - Cessione degli allevamenti ai figli attraverso un patto di famiglia - Mancata concessione degli aiuti - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

1. L'odierno appellante, imprenditore agricolo, era titolare di tre allevamenti avicoli situati in aree distinte del Comune di Isorella (Via Gottolengo n. 6, codice 086BS013-3; Via Ugone n. 16, codice 086BS160-3; Via Corvione n. 58, codice 086BS162-3).

1.1. A causa delle restrizioni sanitarie determinate dall'epidemia aviaria, il suddetto imprenditore ha dovuto sospendere la propria attività dal 10 dicembre 2017 al 26 dicembre 2017, nei primi due allevamenti menzionati, e dal 29 ottobre 2017 al 26 dicembre 2017 nell'ultimo e, non essendo più in grado di gestire la propria attività a causa dell'età avanzata, in data 4 novembre 2019, ha ceduto gli allevamenti avicoli ai figli attraverso un patto di famiglia stipulato ai sensi degli artt. 768 bis e ss. del codice civile.

1.2. In data 10 aprile 2020, vista l'adozione del decreto n. 383/2020 da parte del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (di seguito anche M.I.P.A.A.F.), avente ad oggetto le "Modalità di attuazione del Regolamento di esecuzione (UE) n. 2019/1323 della Commissione, relativo a misure eccezionali di sostegno del mercato nei settori delle uova e delle carni di pollame in Italia", ha presentato richiesta di concessione di aiuti per i tre allevamenti all'Organismo Pagatore Regionale (di seguito anche O.P.R.) per la Lombardia.

1.3. Con comunicazione del 17 giugno 2020, l'O.P.R. per la Lombardia ha riscontrato negativamente la predetta richiesta, rilevandone l'inammissibilità poiché "il richiedente, alla data della presentazione della domanda, non ha allevamenti avicoli e pertanto viene meno il requisito previsto dal DM n. 383/2020 art. 3, comma 1, considerato che oggetto del provvedimento è il «sostegno del mercato nei settori delle carni di pollame in Italia» riconoscibile pertanto a soggetti che all'atto della domanda risultano ancora operanti nel settore". Con il medesimo atto, la Regione Lombardia ha avvisato l'impresa destinataria della possibilità di presentare osservazioni entro 10 giorno ai sensi della legge n. 241/1990.

Avvalendosi di tale facoltà, l'imprenditore richiedente ha evidenziato la prosecuzione dell'attività da parte dei figli ed ha informato l'O.P.R. per la Lombardia della cessazione dell'allevamento di Via Ugone n. 16.

Ciò nonostante, con nota del 22 luglio 2020, la Regione ha confermato l'inammissibilità della richiesta sul rilievo per cui, non detenendo il richiedente allevamenti agricoli alla data di presentazione della domanda di sostegno, lo stesso non può rientrare fra i soggetti beneficiari individuati nel suddetto decreto.

1.4. Con ricorso notificato il 15 ottobre 2020 l'odierno appellante ha impugnato la suddetta nota di conferma (e gli atti presupposti) dinanzi al T.A.R. per Lombardia - sez. di Brescia che, in sede cautelare, con ordinanza n. 579/2020, ha respinto l'istanza, all'uopo evidenziando che "la Regione, quale «soggetto pagatore», ha comunicato [...] l'inammissibilità della domanda presentata con l'atto impugnato che, però, presenta le caratteristiche di una nota interlocutoria che dà conto dell'esito dell'istruttoria alla luce delle osservazioni presentate, dal momento che la Regione stessa ha chiarito, nella nota contenente il preavviso di rigetto, che l'esito negativo dell'istruttoria sarebbe divenuto definitivo con "decreto di non ammissibilità approvato dal dirigente della scrivente struttura" e tale atto non è stato ancora adottato; Ritenuto che ciò escluda, in ogni caso, il configurarsi di un danno grave ed irreparabile, peraltro non dimostrato in relazione alla mancata concessione del ristoro di un danno che il ricorrente ha subito ormai da più di tre anni; Precisato che, in ogni caso, il ricorso non pare assistito da sufficienti elementi di fumus boni iuris, atteso che le misure eccezionali cui il ricorrente ha chiesto di poter avere accesso nonostante egli abbia cessato la propria attività imprenditoriale, sono destinate a sostenere il mercato e, quindi, gli imprenditori in esercizio; Ravvisata, pertanto, la carenza dei presupposti per la concessione della richiesta misura cautelare".

1.5. Nelle more del giudizio di primo grado, con decreto n. 1419/2020, la Regione Lombardia ha negato definitivamente gli aiuti al ricorrente, rilevando che "non è possibile derogare al requisito vincolante previsto dal D.M. 383/2020 art. 3, comma 1, di individuazione dei beneficiari che possono presentare domanda di sostegno, ovvero unicamente imprese operanti nel settore avicolo. Di conseguenza, rilevato che il sig. Caldera non deteneva allevamenti avicoli alla data di



presentazione della domanda di sostegno, lo stesso non può rientrare pertanto fra i soggetti beneficiari individuati nel suddetto Decreto; e che pertanto l'esito istruttorio permane NEGATIVO".

1.6. Con motivi aggiunti notificati il 2 dicembre 2020 l'odierno appellante ha impugnato, sempre dinanzi al il T.A.R. per la Lombardia – sede di Brescia, anche il suddetto decreto n. 1419/2020 della Regione Lombardia.

1.7 Ad esito del giudizio di primo grado il T.A.R. per la Lombardia – sede di Brescia, con sentenza n. 59/2021, ha, quindi, respinto il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti.

2. Con ricorso notificato il 15 marzo 2021 e depositato in data 19 marzo 2021, l'odierno appellante ha proposto appello avverso la suddetta decisione, deducendo, con un'unica articolata censura, la "*Falsa applicazione del D.M. n. 383/2020, da interpretarsi in conformità all'art. 220 del Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, ed al Regolamento di esecuzione (UE) n. 1323/2019*" e formulando esplicito invito al Collegio ad investire la Corte di Giustizia, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 267 T.F.U.E., sull'interpretazione corretta da attribuire all'art. 220 del Regolamento (UE) n. 1308/2013 e al Regolamento di esecuzione (UE) n. 1323/2019 nelle parti attinenti l'individuazione dei beneficiari dell'aiuto rilevante nel presente giudizio, essendo gli atti nazionali conseguenti finalizzati alla attribuzione dell'aiuto dichiaratamente esecutivi di quelli eurounitari e dunque sicuramente da intendersi in conformità ai primi".

3. Con memoria depositata in data 23 luglio 2021, la Regione Lombardia ha eccepito l'infondatezza dell'appello.

3.1 Di contro, con memoria depositata in data 23 luglio 2021, l'appellante ha rinnovato l'invito ad attivare la cd. pregiudiziale comunitaria innanzi alla Corte di Giustizia ex art. 267 T.F.U.E. al fine di risolvere i prospettati dubbi interpretativi.

4. Ad esito dell'udienza del 23 settembre 2021 la Terza Sezione di questo Consiglio, con ordinanza collegiale n. 6896 del 13 ottobre 2021, ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale: "Se l'art. 220 del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento di esecuzione della Commissione del 02/08/2019, n. 2019/1323/UE ostino a una normativa nazionale (come quella di cui Decreto Ministeriale del 15 gennaio 2020 del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali) intesa ed applicata nel senso di limitare l'accesso alle misure compensative dei danni determinati dall'influenza aviaria alle sole imprese che non abbiano cessato l'attività alla data di presentazione dell'istanza".

5. In data 19 giugno 2023 è stata depositata copia della sentenza della Terza Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea dell'8 giugno 2023 resa nella causa C-636/21 sul prefato quesito pregiudiziale.

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

6. Il 18 settembre 2023 l'appellante ha depositato memorie difensive.

7. In data 28 settembre 2023 la Regione Lombardia ha depositato memorie in replica.

8. All'udienza pubblica del 19 ottobre 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'appello è fondato e va accolto.

2. Con l'unico motivo di appello si censura la sentenza impugnata nella parte in cui la stessa ha respinto, ritenendolo infondato nel merito, il ricorso di primo grado sulla scorta della considerazione che, secondo la normativa di riferimento (rappresentata dal regolamento 1323/2019/UE, dal D.M. n. 383/2020 e dalla circolare A.G.E.A. n. 7537 del 30 gennaio 2020), la concessione degli aiuti *de quibus* potrebbe avere luogo solo in favore di imprenditore agricolo ancora in attività (e non che abbia già cessato, al momento della domanda, la stessa).

Il T.A.R. avrebbe, in particolare, errato nell'affermare che "il Regolamento di esecuzione (UE) n. 2019/1323 prevede le misure rilevanti per la specifica finalità di sostenere il mercato avicolo, in ciò dando attuazione alla previsione dell'art. 220, par. 3, del Regolamento (UE) n. 1308/2013 che consente alla Commissione, a determinate condizioni, di stabilire misure eccezionali di sostegno di un particolare mercato partecipando all'impegno proposto dagli Stati. La previsione non può, quindi, essere intesa nel senso voluto da parte ricorrente e cioè non può essere ad essa attribuito lo scopo di sostenere il reddito degli agricoltori anche mediante indennizzi di danni già subiti. Essa, infatti, tende al ben diverso obiettivo di favorire l'imprenditore agricolo che sia ancora in attività, ristorandolo dei danni subiti, ma non a scopo reintegratorio, bensì di sostegno all'impresa. Lo scopo, dunque, non è risarcire il danno, ma, come negli stessi regolamenti dichiarato, «sostenere» l'azienda agricola anche attraverso il ristoro dei danni da questa subiti. E ciò presuppone, necessariamente, che l'azienda sia ancora in attività".

Secondo parte appellante non vi sarebbero argomenti sufficienti, sul piano letterale, logico e teleologico, per sostenere



tale interpretazione.

In particolare si osserva che:

- nell'ambito del regolamento 1323/2019/UE (e poi del D.M. 383/2020 e della circolare A.G.E.A. n. 7537 del 30 gennaio 2020) non vi sarebbero espressioni letterali che consentano di affermare o escludere, in modo univoco, la necessità che le imprese di allevamento avicolo danneggiate e in quanto tali indicate come beneficiarie dell'aiuto debbano avere l'attività di allevamento ancora in corso alla data della domanda e/o del pagamento dell'aiuto;

- tuttavia, il regolamento 1323/2019/UE sarebbe del tutto inequivoco nella parte in cui indica come finalità solo quella di indennizzare i danni già subiti dalle imprese in attività all'epoca in cui si è verificata l'emergenza sanitaria;

-l'esclusione della necessità di presentazione di alcun progetto di impiego degli aiuti, da parte del regolamento 1323/2019/UE e degli atti esecutivi nazionali, sarebbe del tutto coerente con la natura reintegratoria e non di sostegno al mercato della misura;

- gli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014 -2020 (atto pubblicato nella GUUE 2014/C 204/01) prevedono, nella parte I, par. 3.4. par. 66, che in generale ogni domanda di aiuto "deve contenere come minimo il nome del richiedente e le dimensioni dell'impresa, una descrizione del progetto o dell'attività", ma tale previsione generale troverebbe una deroga al par. 75, lett. f) quanto "agli aiuti destinati a compensare i costi inerenti all'eradicazione di epizoozie e organismi nocivi ai vegetali e le perdite causate da tali epizoozie e organismi nocivi in conformità alla parte II, sezione 1.2.1.3", dove tale sezione riguarda appunto gli "Aiuti per i costi relativi alla prevenzione, al controllo e all'eradicazione di epizoozie e organismi nocivi ai vegetali e aiuti destinati a ovviare ai danni causati da epizoozie e organismi nocivi ai vegetali";

- il considerando n. 10 del regolamento 1323/2019/UE afferma che "Per stabilizzare i mercati e assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola, è stato elaborato un sistema differenziato di sostegno del mercato per i vari settori [...] si ravvisa la necessità di continuare a mantenere in vita le misure di sostegno del mercato, che devono tuttavia essere razionalizzate e semplificate" e l'espressione "sostegno del mercato" ivi contenuta avrebbe un valore ampio, inteso a ricomprendere non solo misure inerenti investimenti in un determinato settore, bensì anche misure comunque utili ad assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola;

- il considerando n. 4 del regolamento 1323/2019/UE ricorda che "L'Italia ha comunicato alla Commissione che le misure veterinarie e di polizia sanitaria necessariamente applicate per contenere e sradicare la malattia si sono ripercosse su un numero assai ampio di operatori, i quali hanno subito perdite di reddito non ammissibili al contributo finanziario dell'Unione di cui al regolamento (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio"; mentre il considerando n. 6 aggiunge che "E' pertanto opportuno compensare le perdite legate alle uova distrutte e trasformate nonché agli animali non prodotti, al prolungamento della durata di allevamento o all'eliminazione di capi" sicché la dichiarata finalità del regolamento n. 1323/2019 sarebbe, in realtà, quella di compensare perdite del reddito subite dagli agricoltori.

In conclusione, secondo parte appellante, l'aiuto in parola si configurerebbe alla stregua di un indennizzo del danno subito sicché, in detta prospettiva, soggetto titolato a poter richiedere l'aiuto in questione sarebbe l'imprenditore che ha subito il danno indipendentemente dal fatto che l'azienda di cui era titolare sia medio tempore cessata.

2.1 Il motivo è fondato e merita accoglimento anche alla luce della pronuncia della Terza Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea dell'8 giugno 2023 resa nella causa C-636/21 sul quesito pregiudiziale sollevato da questo Consiglio nell'ambito della presente causa con ordinanza collegiale n. 6896 del 13 ottobre 2021.

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

In particolare, essa ha osservato (punti 31 e 32 della decisione) che con "l'adozione del regolamento di esecuzione 2019/1323, il legislatore dell'Unione intendeva prevedere la possibilità per gli operatori agricoli di beneficiare di misure di sostegno del mercato in questione al fine di compensare le perdite di reddito patite da questi ultimi a causa dell'applicazione di tali misure veterinarie e di polizia sanitaria e, in tal modo, incentivare gli operatori agricoli alla corretta attuazione di dette misure", sicché "l'unico accertamento rilevante per determinare l'ammissibilità di un richiedente alle misure di sostegno previste da quest'ultimo regolamento è se detto richiedente fosse in attività sul mercato interessato al momento della perdita subita, a prescindere dal fatto che tale richiedente sia tuttora in attività alla data di presentazione della domanda di sostegno".

La Corte ha, quindi, concluso affermando che "una condizione di ammissibilità degli operatori agricoli alle misure di sostegno come quella oggetto del procedimento principale, consistente nell'essere un agricoltore in attività sul mercato interessato alla data di presentazione della domanda di sostegno, appare tale da compromettere l'efficacia dell'indennizzo delle perdite subite, previsto dal diritto dell'Unione, e, di conseguenza, l'obiettivo perseguito dal regolamento n.

1308/2013 e dal regolamento di esecuzione 2019/1323”, atteso che “ha per effetto di escludere dall’accesso all’indennizzo per le perdite subite a causa dell’adozione delle misure di lotta contro l’epidemia d’influenza aviaria gli operatori agricoli che erano attivi sul mercato al momento dell’applicazione delle misure veterinarie e di polizia sanitaria, ma che non lo erano più alla data della domanda di sostegno” (punto 33).

2.2 A questo giudice non resta, pertanto, che prendere atto della suddetta pronuncia (che ha valore vincolante per il giudice nazionale rispetto all’interpretazione del diritto eurounitario) e leggere, alla luce della stessa, la normativa interna posta dal D.M. del 15 gennaio 2020, recante le “Modalità di attuazione del Regolamento di esecuzione (UE) n. 2019/1323 della Commissione, relativo a misure eccezionali di sostegno del mercato nei settori delle uova e delle carni di pollame in Italia”.

Quest’ultima, come pure evidenziato da parte appellante, non contiene, del resto, alcuna espressa previsione che prescriva, come condizione per la concessione o erogazione dell’aiuto, che l’attività di allevamento sia ancora in corso alla data della domanda e/o del pagamento dello stesso. L’aiuto in parola si configura, piuttosto, come misura di indennizzo del danno subito spettante, in presenza degli altri requisiti di legge, all’imprenditore che lo ha sofferto indipendentemente dal fatto che l’azienda di cui è titolare sia medio tempore cessata.

Non può, pertanto, trovare spazio l’interpretazione sposata dal giudice di prime cure (e posta dall’amministrazione appellata a base dei provvedimenti gravati in prime cure), atteso che la stessa porta ad attribuire alla normativa interna di attuazione un significato incompatibile con il diritto dell’Unione Europea e che ne imporrebbe, in ogni caso, la disapplicazione.

2.3 Per le ragioni appena esposte l’appello è fondato e va accolto. Per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado (come integrato da motivi aggiunti proposti in corso di causa) e va disposto l’annullamento degli atti impugnati.

3. Sussistono nondimeno, per la novità della questione (che ha imposto anche di adire la Corte di Giustizia dell’Unione Europea), giustificati motivi per disporre l’integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

(Omissis)