

Diniego dell'indennizzo per il sostegno previsto in favore degli allevatori pregiudicati dalle misure di contrasto all'epidemia di influenza aviaria animale H5N8

Cons. Stato, Sez. VI 8 novembre 2024, n. 8939 - De Felice, pres.; Poppi, est. - Società Agricola Glog - Pol (avv. Barilà) c. Regione Lombardia (avv. Gatto).

Agricoltura e foreste - Allevamento di tacchini da carne - Diniego dell'indennizzo per il sostegno previsto in favore degli allevatori pregiudicati dalle misure di contrasto all'epidemia di influenza aviaria animale H5N8.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

L'odierna appellante, titolare di un allevamento di tacchini da carne in territorio del Comune di Ghedi, con ricorso iscritto al n. 84/2021 R.R. impugnava dinanzi al Tar per la Lombardia, Sezione Staccata di Brescia, il provvedimento regionale di diniego dell'indennizzo per il sostegno previsto in favore degli allevatori pregiudicati dalle misure di contrasto all'epidemia di influenza aviaria animale H5N8 nel periodo intercorrente tra il 1° ottobre 2017 ed il 30 giugno 2018.

Si anticipa sin d'ora ai fini di un corretto inquadramento della presente vicenda, che il Ministero della Salute, a fronte della evidenziata emergenza, con atto n. 26651 del 21 novembre 2017, istituiva le Zone Ulteriori di Restrizione (ZUR), comprensive delle zone ad alta intensità agricola e, per le zone ad alta intensità avicola (come l'area in cui ricade l'Azienda appellante), imponeva il divieto di accasamento dei tacchini, prevedendo tuttavia la possibilità di una deroga previo parere favorevole dell'Autorità sanitaria (Ministero, ATS e Istituto Zooprofilattico).

La Regione Lombardia, integrava le misure ministeriali con apposite «*indicazioni regionali 21 dicembre 2017*» stabilendo, in armonia con le disposizioni ministeriali, il divieto di accasamento «*almeno fino al 31 gennaio 2018*».

L'Azienda, in data 10 gennaio 2018, a conclusione del ciclo biologico di allevamento, procedeva alla macellazione di una partita di tacchini. Da tale data decorreva il periodo di c.d. *vuoto biologico* di 21 giorni richiesto per poter procedere all'accasamento di nuovi capi.

Con provvedimento ministeriale del 31 gennaio 2018 veniva dal Ministero prorogata l'efficacia del precedente decreto del 21 novembre 2017 sino al 28 febbraio 2018 (non seguiva un aggiornamento delle *indicazioni regionali*).

In data 9 febbraio 2018 l'Azienda presentava all'ATS di Brescia un'istanza di accasamento di 25.000 tacchini a far data dal 26 febbraio successivo.

Con provvedimento ministeriale n. 4122 del 19 febbraio 2018, in sede di ridefinizione delle misure di contenimento del rischio, veniva disposto che «*l'accasamento negli allevamenti di tacchini da carne presenti nelle aree ad elevato rischio di cui al precedente articolo 2 comma 2, è consentito dalle regioni ad alto rischio solo a seguito di valutazione positiva dei requisiti di biosicurezza, verificati dai Servizi veterinari locali territorialmente competenti, utilizzando la check-list di cui all'Allegato V al presente provvedimento*» (art. 5, comma 1).

L'accasamento richiesto in data 9 febbraio veniva concesso con nota del 23 febbraio 2018 ai sensi della richiamata disciplina ministeriale del 19 febbraio 2018 (avveniva tuttavia solo in data 9 marzo 2018 per cause imputabili all'allevatore).

Con D.M. 15 gennaio 2020 n. 383 il Ministero ne definiva i presupposti per la corresponsione degli aiuti ai soggetti incisi dalle misure adottate per far fronte ai focolai di influenza aviaria sviluppatasi tra il 1° ottobre 2017 ed il 30 giugno 2018 dei quali l'Azienda chiedeva di beneficiare con istanza del 2 aprile 2020, allegando la obbligata chiusura dell'allevamento dall'11 gennaio 2018 al 9 marzo 2018 per 37 giorni (calcolati sottraendo all'intero periodo di chiusura i 21 giorni di *vuoto biologico* indipendenti dall'emergenza in questione) per un importo di € 25.579,87 da raddoppiare con il contributo di fondi europei ai sensi del Regolamento (UE) n. 2019/1323.

Con Decreto n. 14824 del 30 novembre 2020, il Ministero respingeva l'istanza richiamando la nota regionale del 22 luglio 2020 con la quale veniva precisato che l'indennizzo non poteva essere riconosciuto «*in quanto l'azienda, in ottemperanza a quanto stabilito dalle restrizioni ministeriali previste per le zone ZUR, ha presentato alla competente ATS richiesta per l'accasamento da effettuarsi in data 26/02/2018 ottenendo dalla stessa parere favorevole in data 23/02/2018. Conseguentemente il ritardato accasamento richiesto ad indennizzo, non risultando determinato da restrizioni di ordine sanitario non può essere favorevolmente ammesso al sostegno nel rispetto delle finalità previste dalle misure in oggetto*».

Il ricorso proposto dall'Azienda avverso detto diniego veniva respinto con sentenza n. 458 del 7 maggio 2022 sul rilievo che:

- «*dalla piana esegesi letterale del citato D.M. n. 383/2020 emerge che le "misure sanitarie messe in atto" che abbiano*

cagionato danni indennizzabili sono unicamente quelle che preclusive in via assoluta e inderogabile dell'accasamento di nuovi animali, ossia le sole ipotesi previste dalle "indicazioni regionali" del 21 dicembre 2017 che hanno impedito l'accasamento di nuovi animali fino al 31 gennaio 2018»;

- «la ricorrente, fino al 31 gennaio 2018, non avrebbe effettivamente potuto accasare nuovi animali, sia per rispettare il vuoto biologico/sanitario di 21 giorni, sia per la vigenza del divieto assoluto di nuovi accasamenti previsto dalle "indicazioni regionali"»;

- «tra il 10 e il 31 gennaio, alla ricorrente non era preclusa la presentazione di una richiesta di accasamento in deroga, con decorrenza dall'1 febbraio 2018, ma tale istanza è stata presentata solo il 9 febbraio e con accasamento previsto a partire dal 26 febbraio (poi effettuato solo il 9 marzo per problematiche organizzative riguardanti la stessa ricorrente)»;

- «la ritardata allocazione degli animali non è derivata da divieti dell'Autorità sanitaria, ma dal comportamento evitabile della ricorrente, sicché i provvedimenti regionali impugnati hanno legittimamente negato l'erogazione dell'indennizzo, correttamente motivando che "il ritardato accasamento richiesto ad indennizzo, non risultando determinato da restrizioni di ordine sanitario, non può essere favorevolmente ammesso al sostegno nel rispetto delle finalità previste dalle misure in oggetto" (nota regionale del 22 luglio 2020)».

L'Azienda impugnava la sentenza con appello depositato il 29 giugno 2022 deducendo, con un unico e articolato capo di impugnazione, la «*erroneità della motivazione con la quale il Tar ha respinto i motivi proposti in primo grado ("Violazione del d.m. MIPAAF n. 383/2020; Eccesso di potere per travisamento; Eccesso di potere per perplessità e contraddittorietà; Violazione di legge (art. 3 l. n. 241/90) ed accesso di potere per difetto di motivazione")*».

La Regione Lombardia si costituiva in giudizio il 24 luglio 2022 confutando le avverse doglianze e chiedendo la reiezione dell'appello.

L'appellante, con memoria depositata il 29 settembre 2024, ribadiva le proprie censure insistendo per l'accoglimento dell'appello.

All'esito della pubblica udienza del 30 ottobre 2024, la causa veniva decisa.

L'appellante contesta la decisione di primo grado deducendo che si fonderebbe su un'errata ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

L'unico capo di impugnazione viene sviluppato in due sotto-capi non rubricati (para.1 e 2).

In primis la sentenza viene censurata nella parte in cui afferma che il Ministero della Salute avrebbe disposto un divieto di accasamento dei tacchini «*con possibilità di deroga al divieto ottenibile su richiesta dell'allevatore, previo parere favorevole dell'Autorità sanitaria (ministero, ATS e Istituto Zooprofilattico)*» (para. 2) e che (para. 11.1) «*i provvedimenti ministeriali del 21 novembre 2017 e del 19 febbraio 2018 hanno previsto un divieto accasamento derogabile a richiesta dell'allevatore in presenza di determinati presupposti sanitari, la cui sussistenza non è contestata*».

In merito a dette statuizioni l'appellante rileva, sotto un primo profilo, che il decreto del 19 febbraio 2018, contrariamente a quanto ritenuto dal Tar, non avrebbe imposto alcun divieto ma avrebbe previsto unicamente la possibilità di derogare a quello precedentemente imposto.

Sotto un secondo profilo, l'appellante contesta l'affermazione per la quale il provvedimento del 19 febbraio 2018 avrebbe previsto un divieto di accasamento derogabile «*su richiesta dell'allevatore*» mentre tale possibilità sarebbe stata riconosciuta alle Regioni come testimonierebbe il testo dell'art. 2 del decreto del 21 novembre 2017 ove dispone che «*in deroga, il Ministero della salute, su richiesta della Regione competente sul territorio, può concedere l'autorizzazione all'accasamento dei tacchini, su parere favorevole dell'Istituto Zooprofilattico....La Regione interessata, dovrà inviare, unitamente alla richiesta di accasamento....*».

A sostegno della posizione illustrata, l'appellante allega che le «*indicazioni regionali*» del 20 dicembre 2017 si limiterebbero a prevedere la riapertura debba essere autorizzata «*senza alcuna deroga al divieto ministeriale fin quando in essere*» (pag. 17 dell'appello).

Sotto un terzo profilo, la sentenza è contestata laddove afferma che sarebbe «*non contestata*» la sussistenza dei presupposti per la concessione della deroga al divieto ministeriale imposto sino al 28 febbraio 2018, mai richiesta dalla Regione.

Sotto un ultimo profilo contesta la statuizione per la quale l'Azienda non avrebbe presentato istanza di deroga non essendo tale possibilità prevista dalla disciplina vigente.

L'appellante, evidenziato a sostegno dell'erroneità della sentenza impugnata, che il citato provvedimento del 21 novembre 2017, nel prevedere il divieto di accasamento dei tacchini, contemplava la possibilità di una deroga da concedersi a cura del Ministero dietro richiesta della Regione (art. 2, comma 2), allega che l'efficacia di tale provvedimento, fissata inizialmente al 31 gennaio 2018 (art. 7) veniva prorogata al 28 febbraio 2018 con determinazione dirigenziale del 31 gennaio 2018.

Esponde ulteriormente che, ai sensi del successivo decreto dirigenziale del 19 febbraio 2018, a differenza di quanto disposto con il precedente provvedimento del 21 novembre, l'accasamento non necessiterebbe più della deroga richiesta dalla Regione essendo invece previsto, all'art. 5, che «*l'accasamento negli allevamenti di tacchini da carne nelle aree ad elevato rischio di cui al precedente articolo 2 comma 2, è consentito alle regioni ad alto rischio solo a seguito di valutazione positiva dei requisiti di biosicurezza, verificati dai Servizi veterinari locali ...*».

Le suesposte censure sono infondate.

Deve, sotto un primo profilo, rilevarsi che ai sensi dell'art. 5.1 del decreto del 19 febbraio 2018 *«Misure di riduzione del rischio nelle aree ad elevato rischio»*, *«l'accasamento negli allevamenti di tacchini da carne presenti nelle aree ad elevato rischio di cui al precedente articolo 2 comma 2, è consentito dalle regioni ad alto rischio solo a seguito di valutazione positiva dei requisiti di biosicurezza, verificati dai Servizi veterinari locali territorialmente competenti, utilizzando la check-list di cui all'Allegato V al presente provvedimento»*.

Il provvedimento pertanto, nel confermare le misure di sicurezza adottate, prevede la possibilità di una deroga subordinandola alle precisate condizioni.

Sotto altro profilo, deve rilevarsi che la disciplina illustrata prevedeva che la richiesta di deroga dovesse provenire dalla Regione.

Sul punto tuttavia non può che rilevarsi come la diversa indicazione contenuta in sentenza (su richiesta dell'allevatore) sia frutto di un evidente refuso posto che, dovendosi escludere la possibilità di una richiesta di deroga avanzata d'ufficio dalla Regione in favore di allevatori rimasti inerti, l'iniziativa non poteva che originare dall'allevatore interessato.

Quanto alle citate *indicazioni regionali*, la Regione, normando nel proprio ambito di competenza disponeva che *«negli allevamenti avicoli ricadenti nell'area ad alta densità avicoli, così come definita dall'allegato I del dispositivo del MdS 26651 del 21/11/2017, l'accasamento, fatto salvo il divieto di accasamento dei tacchini, in essere almeno sino la 31/01/2018, debba essere autorizzato (...) dal competente DV previa verifica del rispetto dei requisiti di biosicurezza di cui all'OM 22 agosto 2005 e smi e alla Dgr X/5586 del 19/09/2016. A tal fine gli interessati devono inoltrare specifica richiesta alla competente ATS ...»*.

In altri termini, la Regione riconosceva la possibilità dell'accasamento in deroga escludendola solo relativamente agli allevamenti di tacchini. L'impossibilità di deroga per questi ultimi, tuttavia, era prevista sino al 31 gennaio 2018.

Ne deriva che, in difetto di un'espressa proroga dell'efficacia della restrittiva norma regionale (si rammenta che le disposizioni ministeriali disciplinavano la deroga senza esclusioni) il divieto imposto all'Azienda, come tale ristorabile, operava sino al 31 gennaio.

Tuttavia, come già illustrato, l'appellante procedeva alla macellazione dei tacchini in data 10 gennaio e l'impossibilità di un nuovo accasamento sino al 31 gennaio era imposta dal *vuoto biologico* di 21 giorni e non dalle misure emergenziali connesse all'emergenza in atto (per il periodo successivo si rinvia a quanto si esporrà in sede di scrutinio delle successive censure).

Con un secondo ordine di censure, l'appellante, sempre con riferimento al para. 11.1 della sentenza impugnata, contesta la statuizione per la quale *«le "indicazioni regionali" del 21 dicembre 2017 hanno stabilito, invece, il divieto assoluto di accasamento dei tacchini, ma tale divieto risulta cessato il 31 gennaio 2018»* (individuando nuovamente in dette indicazioni la fonte del divieto al para. 11.3).

In primis viene rilevato che il documento in questione non stabilisce alcun divieto di accasamento dei tacchini, ma richiama l'*«allegato I del dispositivo del MdS 26651 del 21/11/2017»* (provvedimento che impone il divieto sino al 31 gennaio 2018) limitandosi a fare *«salvo il divieto di accasamento dei tacchini, in essere almeno sino al 31/01/2018»*.

La Regione quindi non interverrebbe sul divieto limitandosi a riconoscerlo senza potersi esprimere sulla proroga al 28 febbraio che, al 20 dicembre (data delle Indicazioni regionali) non era ancora disposta (lo sarebbe stata solo il 31 gennaio 2018).

La sentenza scontrerebbe quindi una errata percezione dei contenuti dei provvedimenti ministeriali posto che afferma che il divieto sarebbe cessato il 31 gennaio 2018 mentre sarebbe stato prorogato al 28 febbraio e cessato anticipatamente il 19 febbraio 2018.

La censura non coglie nel segno.

Come già evidenziato il divieto ministeriale, suscettibile di deroga, era solo recepito dalla Regione che, introduceva una ulteriore restrizione (impossibilità di deroga) per gli allevamenti di tacchini.

Tuttavia tale più restrittiva misura, come correttamente rilevato dalla stessa appellante, era efficace sino al 31 gennaio 2018, ovvero, sino alla data in cui l'appellante non avrebbe in ogni caso potuto procedere ad un nuovo accasamento.

Il decreto ministeriale di proroga del divieto di cui al precedente provvedimento del novembre 2017 altro non determinava che il protrarsi degli effetti della misura con le medesime modalità già definite, quindi, prevedendo la possibilità di una deroga che, in assenza di un analogo provvedimento di proroga della più restrittiva misura regionale (disposta sino al 31 gennaio), poteva essere richiesta dall'appellante.

Con un terzo ordine di censure l'appellante contesta la sentenza nella parte in cui afferma che la ricorrente avrebbe potuto presentare, nel mese di gennaio 2018, una richiesta di accasamento in deroga, destinata ad operare dal 1° febbraio dello stesso anno, così evitando il periodo di chiusura dal 1° febbraio in poi, ricavando da tale premessa che il fermo successivo al 31 gennaio fosse imputabile all'Azienda.

A sostegno dell'erroneità della tesi del Tar l'appellante espone che:

- il divieto di cui al decreto del 21 novembre 2017 era efficace solo sino al 31 gennaio 2018 e ciò avrebbe indotto l'Azienda a non presentare istanza di deroga riferita al periodo successivo;
- in ogni caso le direttive regionali escludevano gli allevamenti di tacchini dalla possibilità di ottenere una proroga e, sebbene il decreto ministeriale consentisse alla Regione la presentazione di istanze di deroga su parere conforme

dell'Istituto Zooprofilattico, non vi sarebbe prova dell'avvenuto rilascio di qualsivoglia proroga;

- il divieto ministeriale veniva prorogato sino al 28 febbraio con atto del 31 gennaio 2018 mantenendo la previsione che vuole la formulazione della richiesta di proroga da parte della Regione previo parere positivo dell'Istituto Zooprofilattico, destituendo di fondamento la rilevata mancata presentazione dell'istanza da parte dell'Azienda.

Quanto esposto comproverebbe, a parere dell'appellante, che il divieto di accasamento dei tacchini permaneva sino al 19 febbraio 2018 e non è provato che sussistesse la possibilità di richiederla precedentemente.

Ne deriverebbe che ai presenti fini dovrebbe essere considerata l'impossibilità di procedere all'accasamento per il periodo 1-19 febbraio 2018 e, per il periodo successivo sino al 9 marzo, l'impossibilità, sempre conseguenza del divieto, di reperire immediatamente i pulcini necessari al ripopolamento.

Le suesposte censure, in larga parte ripetitive di quanto precedentemente dedotto, sono infondate.

Deve ribadirsi che l'impossibilità di beneficiare della proroga (prevista dalla disciplina ministeriale ed esclusa dalla Regione per i soli allevatori di tacchini) cessava al 31 gennaio 2018 al cessare degli effetti delle indicazioni regionali che tale limite temporale contemplavano.

Il mancato accasamento a partire dal 1° febbraio 2018 (che sino alla data del 30 gennaio era da considerarsi possibile: lo stesso appellante infatti afferma di non aver richiesto la proroga da tale data perché non era prevedibile fosse necessaria, ma lo diveniva comunque alla data del 31 gennaio) non può quindi che essere imputato allo stesso allevatore che per scelte aziendali (mancata richiesta di accasamento dal 1° febbraio) e problemi organizzativi interni (evidenziata impossibilità di accasare alla data del 26 febbraio dalla stessa Azienda fissata) non era in condizione di procedervi che dal 9 marzo 2018.

Per quanto precede l'appello deve essere respinto.

La specificità delle questioni oggetto del giudizio consente di procedere alla compensazione delle spese di lite del presente grado di giudizio.

Le questioni appena vagliate esauriscono l'ambito del contenzioso sottoposto al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663).

Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

(*Omissis*)