

Rigetto della richiesta di approvazione di un secondo programma genetico per la razza bovina Jersey

Cons. Stato, Sez. VI 2 gennaio 2025, n. 4 - Montedoro, pres.; Caputo, est. - Associazione Nazionale Allevatori Jersey - Anajer (avv. Colagrande) c. Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste (Avv. gen. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Rigetto della richiesta di approvazione di un secondo programma genetico per la razza bovina Jersey - Linee guida per la valutazione ed il corretto svolgimento dei programmi genetici.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. È appellata sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 17281/2023 di reiezione del ricorso proposto da Associazione Nazionale Allevatori Jersey – Anajer avverso il diniego opposto – con decreto direttoriale n. 0110567 del 20 febbraio 2023 del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste – all'istanza del 19 dicembre 2022 d'approvazione di un secondo programma genetico per la razza bovina Jersey.

Cumulativamente, la ricorrente ha impugnato gli atti presupposti e connessi al diniego.

2. Associazione Nazionale Allevatori Jersey (d'ora in poi Associazione), riconosciuta ente selezionatore ai fini della realizzazione di un programma genetico sulla razza bovina Jersey, ha presentato una prima istanza d'approvazione del programma genetico per la razza Jersey, di cui ad un primo diniego (cfr. decreto direttoriale n. 330940 del 26 luglio 2022), non impugnato, opposto dal Ministero resistente, previa acquisizione del parere negativo reso dall'organo tecnico, motivato dall'insufficiente consistenza della popolazione animale a disposizione dell'istante.

Successivamente, l'Associazione ha presentato una nuova istanza, avente ad oggetto l'approvazione di un secondo programma genetico per la razza Jersey, nella versione modificata, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento UE n. 2016/1012, in ragione del precedente diniego non impugnato.

Nella nuova istanza, diversamente da quella precedente, l'Associazione manifestava la disponibilità del patrimonio zootecnico costituito da 1780 femmine di bovine in età riproduttiva e 50 maschi, mercé la produzione dell'accordo con l'ente selezionatore francese BGS – gestore d'omologo programma genetico per la razza sul territorio francese – in forza del quale il selezionatore d'oltralpe avrebbe messo a disposizione del programma genetico dell'Associazione la popolazione animale afferente al proprio programma genetico.

Il Comitato tecnico, chiamato a rilasciare il parere tecnico di competenza, nella seduta tenutasi il 24 maggio 2022, esprimeva parere negativo.

A sua volta, il Ministero, condividendo il parere espresso dal CNZ, nella riunione del 23 gennaio 2023, ha ribadito che la criticità evidenziata e addotta a motivo del precedente diniego non era sanata, perdurando il difetto del requisito di cui all'Allegato 1 parte 2 comma 2 del Regolamento UE n. 2016/1012, ossia di coinvolgimento nel programma genetico di *“una popolazione sufficientemente ampia di animali riproduttori e un numero sufficiente di allevatori nel territorio geografico in cui è attuato o in quello destinato alla sua attuazione”*.

3. Avverso il (secondo) diniego, la ricorrente ha dedotto i seguenti motivi d'impugnazione:

i) invalidità del provvedimento impugnato per inapplicabilità del d.lgs. n. 52/2018 in ragione della mancata preventiva notifica alla Commissione UE dovuta in forza della direttiva (UE) 2015/1535;

ii) violazione e/o falsa applicazione degli artt. 8, commi 1 e 3, lett. c), e 10, comma

2, lett. c), del Regolamento (UE) 2016/1012 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2016; violazione e/o falsa applicazione dell'Allegato I, parte II, comma 2 del Regolamento (UE) 2016/1012 come richiamato dall'art. 8, comma 3, lett. c); violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3, co. 3, e 5, del d.lgs. n. 52/2018; eccesso di potere: difetto di istruttoria e di motivazione; irragionevolezza ed illogicità; travisamento dei presupposti; contraddittorietà; sviamento; violazione artt. 3 e 97, Cost.

Secondo le censure, quanto al profilo procedurale, il d. lgs. n. 52/2018 e le *“Linee guida per la valutazione e il corretto svolgimento dei programmi genetici”* sarebbero *“inapplicabili”* per violazione dell'obbligo di preventiva notifica alla Commissione UE di cui alla Direttiva 2015/153; sul piano sostanziale, quanto alla dimostrazione del possesso dei requisiti prescritti,

il diniego sarebbe illegittimo in ragione dell'avvenuta sottoscrizione dell'accordo con l'ente francese BGS in forza del quale la ricorrente disponeva della popolazione animale afferente al proprio programma genetico.

4. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste e la controinteressata Associazione Nazionale Allevatori della Razza Frisona, Bruna e Jersey Italiana (d'ora in poi Anafibj), deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso proposto.

5. Il Tar ha respinto il gravame.

La disciplina nazionale di cui al d.lgs n. 52/2018, ad avviso dei giudici di prime cure, richiama *tal quale* la disciplina recata dal Regolamento n. 2016/1012, anche in punto di definizione degli istituti dell'ente selezionatore e del programma genetico.

Essendo meramente riproduttiva di normativa eurounitaria, la disciplina nazionale, s'afferma in sentenza, non è sottoposta alla procedura di notifica di cui alla Direttiva n. 2015/1535 ai sensi dell'art. 5 della stessa, secondo cui non sono soggette a notifica quelle disposizioni legislative e regolamentari con le quali gli Stati membri *“si conformano agli atti vincolanti dell'Unione che danno luogo all'adozione di specificazioni tecniche o di regole relative ai servizi”*.

Quanto al profilo sostanziale, poiché il programma genetico va attuato in Italia, l'ente selezionatore, secondo i giudici di prime cure, deve disporre fisicamente degli animali sufficienti alla gestione del programma nel territorio nazionale, e, s'aggiunge in sentenza, *“il contratto sottoscritto con BGS non attribuisce alla ricorrente “la disponibilità” dei capi bovini attualmente censiti da BGS, giacché tale accordo è inquadrabile nella mera “cooperazione e integrazione” tra società e non è dunque sufficiente a fornire la prova che gli allevatori francesi siano “realmente intenzionati a partecipare a tale programma genetico”*.

6. Appella la sentenza Associazione Nazionale Allevatori Jersey. Resistono il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e Associazione Nazionale Allevatori della Razza Frisona, Bruna e Jersey Italiana.

7. Alla pubblica udienza del 28 novembre 2024 la causa, su richiesta delle parti, è stata trattenuta in decisione.

Col primo motivo, si denuncia l'errore di giudizio in cui sarebbe incorso il TAR nel ritenere che il d.lgs n. 52/2018 è stato notificato dallo Stato italiano alla Commissione UE, così come imposto dalla Direttiva n. 2015/1535UE del 9 settembre 2015, disciplinante la procedura di informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche in relazione a prodotti di fabbricazione industriale e agricoli.

Conseguentemente, il d.lgs n. 52/2018 – di cui, si sottolinea, la Commissione UE con nota dell'8 febbraio 2023 certificherebbe l'omessa notifica – non avrebbe dovuto trovare applicazione per denegare l'approvazione del programma genetico presentato dall'Associazione, né costituire base normativa per l'adozione delle Linee guida di cui al decreto direttoriale n. 334888/2022.

7.1 Il motivo è infondato.

Secondo la censura in esame, il Ministero ha applicato il d.lgs n. 52/2018 e non il Regolamento Ue richiamato dal Tar, e tant'è che, precisa l'appellante, che *“la consistenza numerica minima di animali riproduttori costituente la soglia preclusiva l'approvazione del programma genetico non è stata fissata dal Regolamento UE ma dalle Linee Guida”*.

In contrario, va ribadito che le norme contenute nel d.lgs n. 52/2018 si limitano a richiamare la disciplina posta dal Regolamento n. 2016/1012, anche in punto di definizione degli istituti dell'ente selezionatore e del programma genetico: testualmente il diniego impugnato fa riferimento all'insussistenza del requisito dell'Allegato 1, parte 2, del detto Regolamento n. 2016/1012.

7.2 Ad analoga conclusione deve giungersi con riguardo alla censura dedotta dall'Associazione nel motivo d'appello in esame a mente della quale non sarebbe applicabile la deroga prescritta dall'articolo 7, comma 1, lettera a) della Direttiva, ai sensi del quale per gli atti *“che si conformano agli atti vincolanti dell'Unione che danno luogo a specificazioni tecniche o regole relative ai servizi”* non è richiesta la comunicazione alla Commissione.

Come già precisato, il d.lgs. 52/2018 e le Linee Guida s'iscrivono fra gli atti normativi applicativi del Regolamento.

Le Linee Guida hanno *“natura tecnica”*, *“integrano le prescrizioni del citato decreto legislativo e del Regolamento Europeo 1012/2016 con elementi attuativi e di dettaglio operativo”* senza che in contrario deponga il fatto che *“le specificazioni tecniche”* – ovvero meri parametri tecnici esecutivi privi di effetti dispositivi – non sono state adottate dal Regolamento UE 2016/2022 ma dalla normativa interna.

Il diniego impugnato richiama, per l'appunto, l'Allegato 1 parte 2 comma 2 del Regolamento UE n. 2016/1012, laddove prevede che un programma genetico, per essere approvato, necessariamente interessi *“una popolazione sufficientemente ampia di animali riproduttori e un numero sufficiente di allevatori nel territorio geografico in cui è attuato o in quello destinato alla sua attuazione”*.

Le specifiche tecniche si conformano al precetto unionale in tema di programmi genetici delle razze bovine.

In definitiva, la disciplina *in apicibus* applicabile sortisce in presa diretta dal Regolamento cit.: la nozione di programma genetico è fornita dall'art. 2 punto 26) del Regolamento, secondo cui per tale s'intende *“una serie di azioni sistematiche, tra cui la registrazione, la selezione, la riproduzione e lo scambio di animali riproduttori e del loro materiale germinale, concepite e attuate in modo tale da preservare o migliorare le caratteristiche fenotipiche e/o genotipiche desiderate della popolazione di riproduttori oggetto del programma”*.

7.3 Qualificazione normativa che offre il destro per respingere l'ulteriore censura dedotta dall'Associazione d'erroneità del capo di sentenza che esclude la disciplina italiana dall'ambito oggettivo di applicazione della Direttiva n. 2015/1535, sul presupposto del peculiare ambito oggettivo d'applicazione del d.lgs. 52/2018, non affatto omologabile a quello disciplinato dalla Direttiva medesima, avente ad oggetto la procedura di informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche in relazione a prodotti di fabbricazione industriale e agricoli.

La materia in esame pertiene alle caratteristiche e ai requisiti che devono essere posseduti da un ente selezionatore e dai programmi genetici da questi gestiti, miranti al miglioramento genetico delle razze o alla conservazione o alla

ricostituzione delle stesse.

Nulla a che vedere con la disciplina dei prodotti di cui alla Direttiva n. 2015/1535: finanche ontologicamente, ancora prima che giuridicamente, le *“condizioni zootecniche e genealogiche applicabili alla riproduzione, agli scambi commerciali e all’ingresso nell’Unione di animali riproduttori di razza pura, di suini ibridi riproduttori e del loro materiale germinale”* non sono accomunabili ai prodotti agricoli.

In aggiunta, in contrario da quanto sostenuto dalla ricorrente, la Commissione UE dell’8 febbraio 2023 non censura l’omessa notificazione del d.lgs. n. 52/2018 o di altri atti e provvedimenti a quello connessi.

Viceversa la Commissione afferma (cfr. pag. 3 capoverso) che *“Alla luce di quanto precede e delle informazioni fornite nella Vostra lettera, osserviamo che tutte le fasi pertinenti relative al riconoscimento quale ente selezionatore, all’approvazione di un programma genetico e alla comunicazione delle informazioni e delle motivazioni dei rifiuti sono state rispettate dall’autorità competente”*.

8. Col secondo motivo d’appello, si lamenta che il TAR non avrebbe tenuto conto dell’accordo con l’ente francese BGS. Sul presupposto che non occorrere la presenza fisica di animali in uno Stato, bensì lo scambio di dati genetici con un altro gruppo di allevatori, a prescindere dal territorio ove questi sono allocati

l’accordo di partenariato con l’omologo selezionatore d’oltralpe, secondo al ricorrente, avrebbe consentito di assicurare il numero minimo di riproduttori richiesto per l’approvazione di un programma genetico.

Censura estensibile, aggiunge la ricorrente, al decreto direttoriale n. 0334888/2022, di approvazione delle Linee guida, nella parte in cui fissano il numero minimo di riproduttori e impongono la esibizione di una autodichiarazione da parte degli allevatori che intendano aderire al programma genetico.

8.1 Il motivo è infondato.

In disparte l’eccezione d’inammissibilità della censura con riguardo al decreto direttoriale n. 0334888/2022 di approvazione delle Linee guida non impugnato tempestivamente, sollevata dall’amministrazione resistente, è (euristicamente) improprio il paradigma giuridico sotteso alla censura invocato dall’Associazione: denegando l’approvazione del programma genetico ANAJER, si sarebbe violata la libertà di concorrenza, garantendo una posizione di privilegio alla controinteressata ANAFIBJ.

La ratio ispiratrice – rispecchiata nell’obiettivo primario perseguito – del Regolamento UE n. 2016/1012, come reso palese anche dal titolo, è quello di promuovere il miglioramento genetico ovvero la conservazione delle diverse razze.

Il Considerando n. 20 del citato Regolamento contempla testualmente il necessario requisito, per un programma genetico, di disporre di *“un numero sufficientemente elevato di riproduttori di razza pura”* siccome strumentale allo scopo perseguito di promuovere e sviluppare negli animali, attraverso la riproduzione e la selezione, caratteristiche desiderabili; dal canto suo, il successivo Considerando n. 21, pur garantendo il diritto di una associazione al riconoscimento come ente selezionatore, lo subordina al soddisfacimento rigoroso di tutti i criteri stabiliti, tra i quali ovviamente v’è quello di cui al menzionato Allegato 2 parte 2 comma 2, del quale s’è fatta applicazione nel caso in esame.

8.2 È dunque fuor d’opera il riferimento – assunto a paradigma assiologico della censura d’ordine sostanziale – alla libertà di iniziativa economica e di concorrenza.

8.3 Nello specifico del motivo d’appello.

L’accordo con l’ente selezionatore francese BGS deve pertanto conformarsi ai requisiti prescritti all’Allegato 1 parte 2 comma 2 del Regolamento UE n. 2016/1012, deve interessare *“una popolazione sufficientemente ampia di animali riproduttori e un numero sufficiente di allevatori nel territorio geografico in cui è attuato o in quello destinato alla sua attuazione”*.

Nel tessuto dispositivo nella norma, il sintagma normativo *“territorio geografico”* non è meramente descrittivo o esemplificativo bensì performativo: nello spazio territoriale nazionale, l’ente selezionatore deve disporre materialmente degli animali sufficienti alla gestione del programma genetico; nel medesimo spazio territoriale – quello nazionale – devono fisicamente trovarsi gli animali.

Il programma genetico, consta, ai sensi dell’art. 2 punto 26) del Regolamento succitato, di *“una serie di azioni sistematiche, tra cui la registrazione, la selezione, la riproduzione e lo scambio di animali riproduttori e del loro materiale germinale, concepite e attuate in modo tale da preservare o migliorare le caratteristiche fenotipiche e/o genotipiche desiderate della popolazione di riproduttori oggetto del programma”*.

Lungi da elencare in via tassonomica una congerie di azioni smaterializzate, la norma ha cura di precisare le fasi in cui si dipana il programma genetico attuato con il materiale germinale della popolazione della razza bovina ricompresa nel territorio.

Del resto, come sottolinea l’amministrazione resistente, lo scambio di dati di cui all’accordo con BGS nulla aggiunge alla facoltà di cooperazione prevista dall’art. 3, comma 2, Regolamento UE n. 2016/1012, di naturale permeabilità e reciprocità fra i programmi genetici gestiti nei diversi Stati membri.

In definitiva, poiché l’ente francese BGS, sottoscrittore dell’accordo, dispone di una popolazione animale interamente allocata in Francia, la ricorrente non ha la piena disponibilità della quantità sufficiente di riproduttori di razza Jersey che partecipino direttamente al programma genetico da attuarsi in Italia.

Da cui l’incensurabilità, sotto il profilo del sindacato di legittimità che circoscrive il sindacato giurisdizionale in *subjecta*

materia, della conclusione attinta con l'atto impugnato che la popolazione bovina della razza nella disponibilità dell'Associazione *"continua ad essere abbondantemente al di sotto della soglia minima sopra indicata, non superandosi per tale via la criticità evidenziata con il decreto direttoriale impugnato in primo grado, comportante la chiara violazione dell'Allegato 1 parte 2 comma 2 del Regolamento UE n. 2016/1012"*.

Da ultimo, l'esibizione delle dichiarazioni ex art. 47 del DPR n. 445/2000 da parte degli allevatori – non s'iscrive nel novero degli aggravati procedimentale denunciata dalla ricorrente – assolve, in linea con il principio di auto-responsabilità e semplificazione, al compito di comprovare che il programma genetico oggetto d'approvazione disponga di un numero sufficiente di riproduttori facenti capo effettivamente ad allevatori realmente intenzionati a partecipare a tale programma genetico.

8.4 È altresì inconferente il richiamo operato dalla ricorrente all'art. 10 del Regolamento UE n. 2016/1012.

L'ambito applicativo della norma è, in fatto, diametralmente opposto a quello per cui è causa: la disposizione trova applicazione nel caso in cui si tratti di valutare un programma genetico che sia di per sé pienamente conforme alle previsioni dell'Allegato 1 parte 2 comma 2 del medesimo Regolamento e, cionondimeno, la sua approvazione sia da escludere in quanto *"tale programma genetico comprometterebbe il programma genetico realizzato da un altro ente selezionatore per la stessa razza e già approvato nello Stato membro ..."*.

Viceversa, nel caso che ne occupa il programma genetico non è (a monte) conforme all'Allegato 1 parte 2 comma 2 del medesimo Regolamento UE n. 2016/1012.

9. Conclusivamente l'appello deve essere respinto.

10. La novità delle questioni esaminate giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite del presente grado di giudizio.

(Omissis)