

AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI: Animali - Controlli sanitari veterinari - Influenza aviaria - Misure compensative - D.M. 15 gennaio 2000 - Alle sole imprese che non abbiano cessato l'attività alla data di presentazione dell'istanza - Rimessione alla Corte di Giustizia.

Cons. Stato, Sez. III, 13 ottobre 2021, n. 6896

“[...] il Collegio formula, pertanto, il seguente quesito interpretativo: “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”.

7. Sospensione del giudizio e disposizioni per la Segreteria.

Ai sensi delle Raccomandazioni all’attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale” (2019/C 380/01), in G.U.U.E. in data 8 novembre 2019) della Corte di giustizia dell’Unione europea, la Segreteria della Sezione trasmetterà copia integrale del fascicolo di causa alla Cancelleria della Corte di giustizia dell’Unione europea per via telematica o postale (Cancelleria della Corte di giustizia, Rue du Fort Niedergrünwald, L-2925 Lussemburgo).

7.1. In applicazione dell’art. 79 del codice del processo amministrativo e del punto 25 delle citate Raccomandazioni, il presente giudizio è sospeso sino alla definizione del procedimento incidentale di rinvio [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lombardia;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l’art. 3 della legge 13 marzo 1958, n. 204;

Visto l’art. 267 del TFUE;

Visti gli artt. 23 e 23-bis dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione Europea;

Visto il Regolamento di procedura della Corte di giustizia dell’Unione Europea;

Viste le “Raccomandazioni all’attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale” (2019/C 380/01), in G.U.U.E. in data 8 novembre 2019) della Corte di giustizia dell’Unione europea;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 2021 il Cons. Umberto Maiello e dato atto della presenza, ai sensi di legge, degli avvocati delle parti come da verbale dell'udienza;

1. *L'oggetto della controversia.*

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 10.12.2017 al 26.12.2017, nei primi due allevamenti menzionati, e dal 29/10/2017 al 26/12/2017 nell'ultimo, e non essendo più in grado di gestire la propria attività a causa dell'età avanzata, in data 04.11.2019, 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 10.04.2020, vista l'adozione del decreto n. 383/2020 da parte del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (di seguito anche MIPAAF), avente ad oggetto "*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 OPR) per la Lombardia.

1.3. Con comunicazione del 17.06.2020, l'OPR 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 avvisava la ditta destinataria della possibilità di presentare osservazioni entro 10 gg ai sensi della legge n. 241/1990. Avvalendosi di tale facoltà, l'imprenditore richiedente ha sottolineato la prosecuzione dell'attività da parte dei figli ed ha informato l'OPR per la Lombardia della cessazione dell'allevamento di Via Ugone n. 16. Ciò nonostante, con nota del 22.07.2020, la Regione ha confermato l'inammissibilità della richiesta sul rilievo per cui "*.. non detiene allevamenti agricoli alla data di presentazione della domanda di sostegno, lo stesso non può rientrare pertanto fra i soggetti beneficiari individuati nel suddetto decreto*".

1.4. La suddetta nota veniva impugnata dinanzi al TAR per Lombardia che, in sede cautelare, con ordinanza n. 579/2020, respingeva 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, con decreto n. 1419/2020, la Regione Lombardia negava 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. 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. Anche tale atto veniva attratto nel fuoco della contestazione con motivi aggiunti ma il TAR per la Lombardia, con sentenza n. 59/2021, respingeva il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti.

Ad avviso del giudice di prime cure, il Regolamento di esecuzione (UE) n. 2019/1323 della Commissione avrebbe lo scopo 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. Invero, non può escludersi a priori che il presupposto legittimante potesse ravvisarsi rispetto all'azienda agricola in cui sono subentrati i figli dell'odierno ricorrente (e per tutte e tre le diverse sedi, perché parte di un'unica azienda anche se oggi uno degli allevamenti è stato chiuso), ma la domanda avrebbe dovuto essere*

formulata dai nuovi imprenditori e non dal padre che imprenditore non è più. L'intera pretesa fatta valere si fonda, dunque, su un'interpretazione della disciplina dei contributi in questione incompatibile con il dato letterale della stessa e con la sua ratio, che non è quella di indennizzare l'imprenditore, ma di sostenere l'impresa, reintegrandola rispetto al danno subito. A nulla rileva, dunque, il fatto che, secondo parte ricorrente, "l'interpretazione qui avversata risulta, in ultima analisi, pure iniqua, in quanto priva della possibilità di indennizzo le aziende più gravemente colpite, ovvero quelle che dovessero essere costrette a chiudere in quanto soccombenti a debiti prima della concessione degli indennizzi", proprio perché lo scopo degli aiuti previsti dalla CE non è quello di ristorare i danni, ma di sostenere il mercato e, quindi, gli imprenditori in esercizio, come rappresentato già in fase cautelare. Né può condurre a diverse conclusioni la possibile correlazione tra riconoscimento di un indennizzo a favore di tutti gli allevatori colpiti nel passato e benefici in termini di compliance nel caso di ripetersi di interventi avversi, che potrebbero derivare a seguito del riconoscimento di ristori nei termini voluti in ricorso, in quanto la misura a cui il ricorrente ha chiesto di poter aver accesso non ha lo scopo di favorire il contrasto alla diffusione dell'influenza aviaria, ma dichiaratamente di "sostegno del mercato". E parte ricorrente non ha fornito alcun elemento, né letterale, né logico, né correlato alla ratio della disposizione il quale potrebbe indurre il Collegio ad addivenire a una conclusione diversa dalla qualificazione dei contributi in questione come destinati a sostenere gli operatori operanti nel mercato al momento della proposizione della domanda, dal momento che "il mercato" è fatto da tutti quelli imprenditori che in esso operano in un certo momento e non anche da soggetti che vi operavano prima della previsione della misura di sostegno".

1.7. Con ricorso depositato in data 19.03.2021, l'odierno appellante ha proposto appello avverso il suindicato *decisum*, 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".

Il suddetto mezzo reca un esplicito invito al Collegio ad investire la Corte di Giustizia, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 267 TFUE, 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".

1.8. Con memoria depositata in data 23.07.2021, la Regione Lombardia ha eccepito l'infondatezza dell'appello. Di contro, con memoria depositata in data 23.07.2021, l'appellante ha rinnovato

l'invito ad attivare la cd. pregiudiziale comunitaria innanzi alla Corte di Giustizia ex art. 267 TFUE al fine di risolvere i prospettati dubbi interpretativi.

1.9. La *res iudicanda*, alla stregua di quanto fin qui evidenziato, involge, in definitiva, il perimetro dei soggetti beneficiari degli aiuti rinvenienti dal D.M. del 15/01/2020, adottato dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Pubblicato nella Gazz. Uff. 4 marzo 2020, n. 55 e 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*”.

2. Il contenuto della normativa italiana.

In attuazione del Regolamento di esecuzione (UE) n. 2019/1323 della Commissione, del 2 agosto 2019, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ha emanato il 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*”.

2.1. Ai sensi dell'art. 3 del citato Decreto Ministeriale: “*Possono presentare domanda per usufruire delle compensazioni dei danni, i seguenti soggetti: a) imprese produttrici di uova da cova; b) imprese produttrici di pulcini (incubatoi); c) imprese di allevamento di pollastre, ovaiole e di pollame da carne delle specie di cui all'art. 1; d) centri d'imballaggio di uova*”.

Il successivo art. 4, prevede che:

- “*I soggetti che intendono usufruire dei benefici di cui al presente decreto presentano apposita domanda all'Organismo pagatore riconosciuto territorialmente competente, in base alla sede legale dell'impresa*” (comma 1);

- “*Ai fini della liquidazione degli aiuti i richiedenti devono dimostrare i danni subiti in conseguenza dell'attuazione delle misure sanitarie messe in atto per contenere l'epidemia di influenza aviaria ad alta patogenicità del sottotipo H5, nel periodo compreso tra il 1° ottobre 2017 ed il 30 giugno 2018*” (comma 2).

- “*Le domande sono corredate dalle dichiarazioni dei soggetti interessati e sono supportate da idonea documentazione, atta a comprovare la congruità delle richieste avanzate*”. “*Tale documentazione può essere costituita dai registri ufficiali detenuti dalle aziende o da altra specifica documentazione contabile, sanitaria o commerciale in possesso delle aziende medesime*” (comma 4).

3. La disciplina del diritto dell'Unione europea.

3.1. Ciò posto, si riporta di seguito la normativa europea rilevante ai fini della delibazione della *res iudicanda*.

3.2. Vale premettere che disciplina eurounitaria in materia di aiuti di Stato trova, in via generale, collocazione, per quanto qui di più diretto interesse, nell'articolo 107 del TFUE, che definisce gli aiuti di stato come quelli *“concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”* e ne dichiara in via di principio l'incompatibilità con il mercato interno. In deroga a tale divieto generale, gli aiuti di Stato possono essere consentiti, a certe condizioni, per sopperire alle carenze del mercato ove funzionali a garantire un'economia ben funzionante ed equa. Il Trattato prevede, infatti, tra gli altri, la compatibilità con il mercato interno di quegli aiuti destinati ad ovviare ai danni causati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali (art. 107, par. 2, lett. b) TFUE). Vale, inoltre, aggiungere che, ai sensi dell'art. 42 del TFUE, *“Le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nel quadro delle disposizioni e conformemente alla procedura di cui all'articolo 43, paragrafo 2, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell'articolo 39. Il Consiglio, su proposta della Commissione, può autorizzare la concessione di aiuti:*

a) per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali;

b) nel quadro di programmi di sviluppo economico”.

3.3. Nel solco del quadro più generale tracciato dalla suindicata cornice giuridica di riferimento la pertinente disciplina eurounitaria, che governa la fattispecie qui in rilievo, va individuata nel disposto dell'art. 220 del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e nella normativa attuativa compendiate nel regolamento di esecuzione (UE) 2019/1323.

3.4. La Sezione 2 della Parte IV del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, *“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”*, è intitolata *“Misure di sostegno del mercato connesse a malattie degli animali e alla perdita di fiducia dei consumatori in seguito ai rischi per la salute pubblica, per la salute degli animali o per la salute delle piante”*.

L'intera Sezione citata è occupata dall'art. 220, il quale prevede che:

- La Commissione può adottare atti di esecuzione che stabiliscano misure eccezionali di sostegno del mercato interessato per tenere conto:

a) delle limitazioni agli scambi intraunionali e agli scambi con i paesi terzi riconducibili all'applicazione di misure destinate a combattere la propagazione di malattie degli animali e

b) di gravi turbative del mercato direttamente imputabili ad una perdita di fiducia dei consumatori a causa dell'esistenza di rischi per la salute pubblica, per la salute degli animali o per la salute delle piante nonché di malattie.

Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura di esame di cui all'articolo 229, paragrafo 2 (comma 1).

- Le misure di cui al paragrafo 1, primo comma, lettera a), sono subordinate all'adozione, da parte degli Stati membri interessati, di misure veterinarie e sanitarie atte a debellare rapidamente le epizootie e soltanto nei limiti e per il periodo strettamente necessari al sostegno del mercato in questione.

3.5. In attuazione del predetto art. 220, il regolamento di esecuzione della Commissione del 02/08/2019, n. 2019/1323/UE ha introdotto le “misure eccezionali di sostegno del mercato nei settori delle uova e delle carni di pollame in Italia”.

L'art. 1 prevede che “L'Unione partecipa nella misura del 50 % al finanziamento delle spese incorse dall'Italia per sostenere il mercato delle uova da cova, delle uova da consumo e delle carni di pollame gravemente colpito dai 45 focolai di influenza aviaria ad alta patogenicità del sottotipo H5 rilevati e notificati dall'Italia tra il 1° ottobre 2017 e il 30 giugno 2018 e dai focolai notificati dall'Italia tra il 20 luglio 2017 e il 28 settembre 2017 che hanno comportato la chiusura obbligatoria degli allevamenti oltre il 28 settembre 2017.”

A norma del successivo art. 2 “Le spese incorse dall'Italia sono ammissibili alla partecipazione finanziaria dell'Unione solo:

a) per il periodo di applicazione delle misure veterinarie e di polizia sanitaria indicate nella legislazione dell'Unione e in quella italiana di cui all'allegato e relative al periodo di cui all'articolo 1; e

b) per le aziende avicole che sono state soggette alle misure veterinarie e di polizia sanitaria e sono ubicate nelle zone indicate nella legislazione dell'Unione e in quella italiana di cui all'allegato («zone regolamentate»); e

c) se sono state versate ai beneficiari dall'Italia al più tardi entro il 30 settembre 2020. Non si applica l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) n. 907/2014; e

d) se l'animale o prodotto, per il periodo di cui alla lettera a), non ha beneficiato di alcun indennizzo tramite aiuti di Stato o assicurazioni e non ha ottenuto alcun contributo finanziario dell'Unione ai sensi del regolamento (UE) n. 652/2014”.

Il considerando n. 6 prevede, all'ultimo periodo, 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”*.

Il considerando 10 precisa che *“La portata e la durata delle misure eccezionali di sostegno del mercato previste dal presente regolamento dovrebbero essere limitate a quanto strettamente necessario per sostenere il mercato. In particolare, tali misure dovrebbero applicarsi solo alla produzione di pollame e uova negli allevamenti ubicati nelle zone regolamentate e solo per la durata delle misure veterinarie e di polizia sanitaria stabilite nella pertinente legislazione dell'Unione e dell'Italia in ordine ai 45 focolai di influenza aviaria ad alta patogenicità confermati tra il 1° ottobre 2017 e il 30 giugno 2018 e alle rispettive zone regolamentate”*.

3.6. Non è superfluo rammentare, a completamento del quadro regolatorio di riferimento come sopra ricostruito, che, al fine di stabilire le condizioni e i criteri in base ai quali gli aiuti per i settori agricolo e forestale e quelli per le zone rurali possono essere considerati compatibili con il mercato interno, la Commissione ha adottato gli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020.

Il capitolo 3, par. 3.4, par. 66 di tali Orientamenti prevede che *“Gli aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali possono essere considerati compatibili con il mercato interno solo se presentano un effetto di incentivazione”* e che *“Si ha effetto di incentivazione quando l'aiuto modifica il comportamento di un'impresa spingendola ad intraprendere un'attività supplementare che contribuisce allo sviluppo del settore e che essa non avrebbe realizzato senza l'aiuto o che avrebbe realizzato solo in modo limitato o diverso”*. Ciò nondimeno, il par. 75, lett. f) prevede che *“In deroga ai punti da (70) a (74), per le seguenti categorie di aiuti contemplate nei presenti orientamenti non è richiesto o si presume un effetto incentivazione: (...) gli 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”*. La sezione 1.2.1.3, richiamata dal predetto par. 75, lett. f), specifica che *“La presente sezione si applica agli aiuti concessi alle imprese attive nella produzione agricola primaria”*.

4. Illustrazione dei motivi del rinvio pregiudiziale.

Nel giudizio *a quo* l'imprenditore richiedente non ha potuto accedere alla misura di sostegno in ragione del fatto che, alla data della domanda (10 aprile 2020), egli non risultava più titolare dell'azienda, già ceduta ai figli con patto di famiglia in data 4 novembre 2019.

4.1. Promosso ricorso avverso il diniego opposto dall'organismo pagatore, il TAR per la Lombardia, Sezione staccata di Brescia, respingeva le censure mosse al rigetto della sua domanda

rilevando 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”.

4.2. Dunque, ad avviso del TAR, la misura economica di “sostegno al mercato”, pur essendo determinata da un evento dannoso che necessariamente si colloca nel passato, è rivolta al futuro in quanto è a beneficio di aziende che, al tempo della domanda, si trovino in attività e che del mercato sono ancora parte integrante.

Ne viene, invece, escluso l’imprenditore che, pur essendo in attività al tempo del danno, ha poi cessato l’attività per qualsiasi causa (inclusa la stessa influenza aviaria).

4.3. Alla stregua di quanto fin qui evidenziato appare di tutta evidenza come il nodo pregiudiziale da sciogliere nella delibazione della *res controversa* ruoti intorno alla corretta interpretazione – e dunque alla definizione del relativo ambito operativo – del disposto di cui all’art. 220 del Regolamento (UE) n. 1308/2013 e delle prescrizioni attuative compendiate nel Regolamento di esecuzione (UE) n. 1323/2019 nelle parti attinenti all’individuazione dei beneficiari dell’aiuto in questione, essendo la fonte di regolazione nazionale dichiaratamente esecutiva di quella eurounitaria.

Tale questione interpretativa pregiudiziale si rivela, pertanto, dirimente ai fini della decisione del ricorso.

4.4. Nel giudizio si fronteggiano, invero, due differenti e alternative esegesi della disciplina eurounitaria che governa la misura in argomento: anzitutto, quella del privato richiedente, che la configura alla stregua di un indennizzo del danno subito. Nella suddetta prospettiva, l’unico soggetto titolato a poter richiedere l’aiuto in questione è l’imprenditore che ha subito il danno indipendentemente dal fatto che l’azienda sia *medio tempore* cessata non potendo gli acquirenti richiedere il ristoro di un danno che non hanno sopportato; dall’altro lato, vi è l’opzione esegetica

privilegiata dall'Amministrazione, e seguita dal TAR nella decisione appellata, a mente della quale la misura in argomento è rigidamente finalizzata a sostenere il mercato, inteso quale insieme di tutti quegli imprenditori che in esso operano in un certo momento e non anche da soggetti che vi operavano prima della previsione della misura di sostegno.

È, dunque, di tutta evidenza che l'esatta definizione del perimetro operativo, sul versante soggettivo, della richiamata disciplina eurounitaria sia decisiva nello scrutinio del ricorso.

4.5. Né può essere qui revocata in dubbio la necessità di attivazione del subprocedimento di cui all'art. 267 del TFUE atteso che questa Sezione del Consiglio di Stato, quale giudice di ultima istanza, è chiamato a pronunciare su una controversia nazionale in cui vengono dedotte questioni di interpretazione e di corretta applicazione di disposizioni e principi unionali di non univoca lettura.

E ciò anche in considerazione della declinazione applicativa cui resta soggetto l'obbligo di rinvio pregiudiziale nella giurisprudenza della Corte di Giustizia secondo cui, al fine di evitare che in un qualsiasi Stato membro si consolidi una giurisprudenza nazionale in contrasto con le norme del diritto dell'Unione, qualora non sia previsto alcun ricorso giurisdizionale avverso la decisione di un giudice nazionale, quest'ultimo è, in linea di principio, tenuto a rivolgersi alla Corte ai sensi dell'articolo 267, terzo comma, TFUE quando è chiamato a pronunciarsi su una questione d'interpretazione del diritto europeo.

La cogenza del divisato obbligo patisce eccezione nei soli casi in cui la questione sollevata non sia rilevante o che la disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi sia già stata oggetto d'interpretazione da parte della Corte, ovvero che la corretta applicazione del diritto dell'Unione si imponga con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi.

A tal riguardo si è precisato che tale ultima condizione ricorre quando *“la corretta applicazione del diritto comunitario può imporsi con tale evidenza da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio sulla soluzione da dare alla questione sollevata. Prima di giungere a tale conclusione, il giudice nazionale deve maturare il convincimento che la stessa evidenza si imporrebbe anche ai giudici degli altri Stati membri ed alla Corte di Giustizia. Solo in presenza di tali condizioni il giudice nazionale può astenersi dal sottoporre la questione alla corte risolvendola sotto la propria responsabilità”* (sentenza del 6 ottobre 1982, *Cilfit* e a., in causa 283/81, punto 16).

4.6. Di contro, l'esame della sopra richiamata disciplina eurounitaria non consente, sul piano dell'interpretazione letterale, di isolare espressioni precettive che, in via diretta ed in modo univoco, affermino o escludano che le imprese di allevamento avicolo danneggiate debbano essere in esercizio alla data della domanda e/o del pagamento dell'aiuto.

E, infatti, le alternative opzioni esegetiche sopra passate in rassegna valorizzano il distinto canone discrezionale che impinge negli obiettivi perseguiti dalla legislazione di settore e la coerenza della (diversa) soluzione proposta con la *ratio legis*.

4.7. Nella suddetta prospettiva, se la dichiarata finalità di “*sostegno al mercato*” evincibile dal quadro regolatorio di riferimento sembra avallare l’approdo ermeneutico seguito dal TAR quanto alla natura dell’aiuto, dall’altro lato occorre riconoscere che il dato letterale così ampio della richiamata espressione non consente di escludere, con sufficiente grado di certezza, l’interpretazione alternativa sostenuta dall’impresa appellante.

E ciò viepiù in considerazione del fatto che la disciplina europea non sembra richiedere né la presentazione di un progetto di investimento che fornisca la certezza che l’aiuto verrà impiegato nell’attività di impresa e quindi reimmesso nel mercato di riferimento (così da poterlo effettivamente sostenere *pro futuro*).

Il contenuto non univoco della disciplina dei requisiti soggettivi di accesso alla misura e l’assenza di meccanismi di verifica del reimpiego del beneficio in azienda determinano, dunque, un’obiettivo incertezza in ordine alla corretta individuazione della natura dell’aiuto e dei suoi presupposti di erogazione quanto ai requisiti di legittimazione dei beneficiari.

4.8. Senza contare che, a ben vedere, la stessa finalità di “*sostegno al mercato*” potrebbe essere soddisfatta, ancorché indirettamente, anche qualora la natura degli aiuti in questione avesse una valenza di tipo indennitario. La previsione di misure di compensazione di natura riparatoria a favore degli imprenditori attivi al tempo del danno e non necessariamente anche al tempo della domanda, infatti, potrebbe costituire una garanzia per i consumatori che, in presenza di epizootie, avrebbero così la certezza del rispetto delle misure sanitarie da parte degli operatori del settore. In altri termini, l’erogazione di indennizzi agli operatori che hanno subito danni per aver rispettato le ordinanze sanitarie preordinate a fronteggiare le epizootie potrebbe avere effetti positivi sull’intero mercato rafforzando, da un lato, la convinzione nelle imprese esistenti che il rispetto delle misure sanitarie non sia per loro produttivo di danni irreparabili e, dall’altro, la fiducia dei consumatori nei confronti degli operatori del settore.

5. Il punto di vista del giudice del rinvio.

5.1. La finalità primaria dichiarata nella legislazione eurounitaria di voler sostenere il mercato dovrebbe di per sé escludere, in apice, dalla platea dei possibili beneficiari gli operatori economici che abbiano cessato l’attività *prima della domanda*.

L’obiettivo perseguito evoca, infatti, con immediatezza, ai fini qui in rilievo, l’insieme delle imprese attive nel singolo settore produttivo, nella specie quello delle carni di pollame in Italia,

anche in ragione della necessità che alla concessione della misura si agganci l'effetto cd. di incentivazione nel senso cioè di favorire la genesi di iniziative supplementari idonee a implementare la tenuta ovvero lo sviluppo del settore, iniziative che i suddetti operatori non svolgerebbero senza l'aiuto ovvero svolgerebbero solo in modo limitato.

5.2. Né il suindicato principio può patire eccezione in ragione del regime di presunzione che governa gli aiuti connessi ad eventi eccezionali in quanto, in tali circostanze, è l'esperienza maturata che consente, unitamente al criterio di ragionevolezza, di ritenere *in re ipsa*, nel caso di imprese attive, la strumentalità funzionale della misura rispetto agli obiettivi generali di sostegno del mercato siccome volta a neutralizzare i costi dei danni subiti come diretta conseguenza dell'evento eccezionale.

5.3. Diversamente opinando, e proprio nel caso di anticipata cessione dell'azienda, si verificherebbe, a voler privilegiare una funzione meramente riparatoria della misura, l'effetto distorsivo di dover escludere dalla platea dei legittimati i soggetti cessionari e, dunque, proprio gli attuali titolari dell'azienda, vale a dire coloro che concorrono a comporre, nel loro insieme, il mercato da sostenere.

Nondimeno, trattandosi di una scelta di politica economica (quali categorie includere o escludere da una determinata misura economica) essa dovrebbe emergere dalla lettera delle norme in modo chiaro e univoco al fine di orientare in modo coerente le determinazioni applicative. In mancanza, e a fronte di un'esplicita e reiterata sollecitazione dell'appellante, si ritiene necessario per tutte le ragioni già esposte acquisire indicazioni nomofilattiche sulle sovraordinate disposizioni del diritto eurocomunitario.

6. Formulazione del quesito.

Sulla base di quanto sino ad ora osservato, il Collegio formula, pertanto, il seguente quesito interpretativo: *“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”*.

7. Sospensione del giudizio e disposizioni per la Segreteria.

Ai sensi delle Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale” (2019/C 380/01, in G.U.U.E. in data 8 novembre 2019) della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Segreteria della Sezione trasmetterà copia integrale del

fascicolo di causa alla Cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea per via telematica o postale (Cancelleria della Corte di giustizia, Rue du Fort Niedergrünwald, L-2925 Lussemburgo).

7.1. In applicazione dell'art. 79 del codice del processo amministrativo e del punto 25 delle citate Raccomandazioni, il presente giudizio è sospeso sino alla definizione del procedimento incidentale di rinvio.

Ogni decisione, anche in ordine alle spese processuali, è riservata alla pronuncia definitiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), non definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto (ricorso n. 2607/2021), così provvede:

- sospende il giudizio;
- rimette alla Corte di Giustizia dell'Unione europea la questione pregiudiziale indicata in motivazione;
- riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese;
- -- manda alla segreteria di comunicare alla Corte di Giustizia della UE la presente ordinanza, inviandola alla sua cancelleria, insieme agli atti contenuti nel fascicolo di causa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente
Giulio Veltri, Consigliere
Giovanni Pescatore, Consigliere
Solveig Cogliani, Consigliere
Umberto Maiello, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Umberto Maiello

IL PRESIDENTE

Michele Corradino

IL SEGRETARIO