



**S.I.Me.Ve.P.**  
Società Italiana di  
Medicina Veterinaria Preventiva

**“Il principio di proporzionalità nelle azioni della  
autorità competente locale *ex art. 138* del  
regolamento (UE) 625/2017”**

**Antonio Di Luca**

Direttore U.O.C. “Igiene degli Allevamenti e delle Produzioni Zootecniche” AST Ascoli Piceno  
Referente Nazionale Gruppo di lavoro SIMeVeP “Diritto e legislazione veterinaria”

Febbraio2025

## **INDICE**

INTRODUZIONE	pag. 3
<b>1. IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ NEL DIRITTO EURO-UNITARIO E NAZIONALE</b>	pag. 3
<b>2. LA NON CONFORMITÀ E LE AZIONI DELLE AUTORITÀ COMPETENTI PREVISTE NELL'ART. 138 DEL REGOLAMENTO (UE) 625/2017: SINTESI DEGLI ASPETTI PROCEDIMENTALI E PROVVEDIMENTALI</b>	pag. 6
<b>3. LA LESIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ NEI PROVVEDIMENTI DELLE AUTORITÀ COMPETENTI NELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE.</b>	pag. 8
<b>A. SENTENZA N. 01716/2013 REG. PROV. COLL. N. 01185/2013 REG.RIC DEL TAR DELLA CAMPANIA SEZIONE STACCATA DI SALERNO (SEZIONE SECONDA)</b>	pag. 8
<b>B. SENTENZA N. 02717/2022 DEL TAR PER LA SICILIA – SEZIONE STACCATA DI CATANIA (SEZIONE QUARTA)</b>	pag. 9
<b>C. SENTENZA N. 05355/2022 DEL TAR DELLA CAMPANIA – SEZIONE STACCATA DI SALERNO (SEZIONE QUINTA)</b>	pag. 10
<b>D. ORDINANZA SUL RICORSO NUMERO DI REGISTRO 719 DEL 2024 DEL TAR LOMBARDIA – SEZIONE STACCATA DI BRESCIA - (SEZIONE SECONDA)</b>	pag. 11
<b>E. SENTENZA N. 01037/2023 DEL TAR PER IL PIEMONTE (SEZIONE PRIMA)</b>	pag. 12
CONCLUSIONI	pag. 14
NOTE	pag. 16
BIBLIOGRAFIA	pag. 17
SITOGRAFIA	pag. 18

## INTRODUZIONE

Le norme di principio sono norme a contenuto generale che esprimono determinati valori ritenuti di particolare importanza in quanto indirizzano l'azione amministrativa e dai quali dipendono le altre disposizioni normative. L'azione amministrativa non è pertanto solo assoggettata alle norme specifiche per il singolo caso, ma anche a un insieme di principi generali che assicurano l'adeguatezza della scelta adottata dalla amministrazione. <sup>(1)</sup>

Secondo Nicotra, crescente importanza e funzionalità ha assunto nel diritto pubblico il principio di proporzionalità, in funzione del quale i diritti e le libertà dei cittadini possono essere limitati solo nella misura in cui ciò risulti indispensabile per proteggere gli interessi pubblici. L'autore aggiunge che, in ragione di tale principio, ogni provvedimento adottato dalla Pubblica Amministrazione, specialmente se sfavorevole al destinatario (es. sanzioni, imposizioni di obblighi, ecc.), dovrà essere allo stesso tempo necessario e commisurato al raggiungimento dello scopo prefissato dalla legge. Conseguentemente, ogniqualvolta sia possibile operare una scelta tra più mezzi alternativi, tutti ugualmente idonei al perseguimento dello scopo, andrebbe sempre preferito quello che determina un minor sacrificio per il destinatario, nel rispetto del giusto equilibrio tra i vari interessi coinvolti nella fattispecie concreta. <sup>(2)</sup>

### 1. IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ NEL DIRITTO EURO-UNITARIO E NAZIONALE

Il principio di proporzionalità nasce dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa tedesca ed è stato, successivamente, fatto proprio dalla Corte di Giustizia UE soprattutto in materia di sanzioni, di aiuti di Stato, di deroghe alle regole della concorrenza, assurgendo così a principio generale dell'ordinamento comunitario.<sup>(3)</sup> Secondo quanto espressamente affermato dalla Corte di giustizia nella sua giurisprudenza, a tale principio spetta rango costituzionale, quale principio generale finalizzato a limitare le misure comunitarie restrittive, comprese quelle adottate dal legislatore (v. C. giust. 17.12.1970, in C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, in Racc., 1970, 1125 ss.; C. giust., 24.10.1973, in C-5/73, *Balkan – Import-Export*, in Racc., 1973, 1091 ss).<sup>(4)</sup> Fritz Fleiner, uno dei padri fondatori del Diritto amministrativo tedesco, nel XVII secolo spiegava

come il principio di proporzionalità implicasse che “*La polizia non deve sparare ai passeri con i cannoni*”, intendendo che le (pur imprescindibili) limitazioni alla libertà individuale imposte dalle esigenze di tutela dell’interesse pubblico (e di cui si fanno carico i pubblici poteri) non debbano mai superare la misura di quanto appaia assolutamente necessario al raggiungimento dello specifico obiettivo di pubblico interesse perseguito dall’autorità che, di volta in volta, agisca per il suo perseguimento.<sup>(5)</sup> Dalla giurisprudenza tedesca del 1882, Fantigrossi richiama il caso *Kreuzberg* ove si coglie il nucleo centrale del principio di proporzionalità, in base al quale la Pubblica Amministrazione, nell’esercizio dei compiti attribuitole dalla legge, è tenuta ad adottare la soluzione **idonea** e **necessaria**, comportante il minor sacrificio possibile per le posizioni dei privati coinvolti.<sup>(6)</sup> In ambito nazionale, lo stesso autore evidenzia come la giurisprudenza amministrativa italiana di oltre un secolo successiva a quella del caso *Kreuzberg* (Cons. St. sez. VI, 17 aprile 2007, n. 1736) sviluppa lo stesso concetto affermando che il provvedimento deve essere **idoneo**, vale a dire adeguato all’obiettivo da perseguire, e **necessario**, nel senso che nessun altro strumento ugualmente efficace, ma meno negativamente incidente, sia disponibile.<sup>(7)</sup> Secondo Nicotra, ai requisiti della idoneità e della necessità del provvedimento amministrativo, su cui è incentrata l’effettività del principio di proporzionalità, se ne aggiunge un terzo: quello della **adeguatezza**. Pertanto tale principio impone all’amministrazione, che adotta il provvedimento finale nei confronti del privato, un giudizio fondato sui tre requisiti sopra individuati. L’autore correda tale affermazione dando possibili interpretazioni dei requisiti. L’**idoneità** è manifestazione del rapporto tra mezzi impiegati e il fine che si vuole perseguire. Sulla base di tale criterio vanno scartate tutte le misure che non sono in grado di realizzare il fine. A supporto della sua tesi, l’autore cita dal lavoro di Santulli A. - *La proporzionalità nell’azione amministrativa*- la parte in cui si afferma che è “*la funzione amministrativa che presiede alla dinamica dell’azione amministrativa, condizionando il corretto svolgimento della stessa ad un vincolo di risultato, che influenza in modo decisivo la selezione tra le possibili alternative*”. Richiama altresì il lavoro di Vipiana M.P. – *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza* - nel quale si sostiene che la valutazione concernente l’idoneità va fatta in termini di “coerenza”.<sup>(8)</sup> In quanto alla **necessarietà**, sempre secondo Nicotra, essa rappresenta la conformità dell’azione amministrativa alla regola del mezzo più mite e cioè l’obbligo per l’amministrazione di mettere a confronto le misure ritenute idonee e orientare la scelta sulla soluzione comportante il raggiungimento dell’obiettivo attraverso il minimo degli interessi incisi

dal provvedimento.<sup>(9)</sup> Ulteriore richiamo a Vipiana P.M. (*vedi sopra*) da parte dell'autore viene fatto per affermare che la scelta del mezzo più mite non inciderà solo sulla *species* dell'atto adottato (ad esempio, un assenso condizionato sarà meno gravoso di un divieto), ma anche sul suo contenuto concreto (in relazione magari al numero dei soggetti destinatari dell'atto) e sull'efficacia temporale e spaziale dell'atto.<sup>(10)</sup> Conclude l'autore sulla **adeguatezza** ritenendola strettamente collegata alla necessità. Essa si pone come vincolo quantitativo della scelta nonché come “misuratore” del grado di soddisfazione degli interessi meritevoli di tutela, in particolare, degli interessi deboli per quanto riguarda l'aspetto del giusto equilibrio in sede di bilanciamento.<sup>(11)</sup> Come sopra riportato circa la posizione della Corte di giustizia UE, il principio di proporzionalità è stato traslato dall'ordinamento tedesco nel diritto europeo, dapprima con il Trattato di Maastricht e successivamente con il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, svolgendo un significativo ruolo nelle pronunce della Corte di giustizia dell'UE <sup>(12)</sup>.

Il principio di proporzionalità è illustrato nell'articolo 5, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea. Nel suo sito ufficiale l'UE informa che tale principio mira a inquadrare le azioni delle istituzioni dell'Unione europea (Unione) entro certi limiti. In virtù di tale principio, le misure dell'Unione:

- devono essere idonee a conseguire il fine desiderato;
- devono essere necessarie per conseguire il fine desiderato; e
- non devono imporre alle persone un onere eccessivo rispetto all'obiettivo che si intende raggiungere (proporzionalità in senso stretto).

È scritto inoltre che il principio di proporzionalità è strettamente legato al principio di sussidiarietà, che richiede che l'Unione intervenga solo qualora tale intervento sia più efficace di un'azione intrapresa a livello nazionale, regionale o locale e che il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato ai trattati, specifica i criteri di applicazione di questo principio. Conclude l'informativa dicendo che in caso di violazione del principio di proporzionalità, i ricorrenti possono, a determinate condizioni, contestare la validità delle misure pertinenti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. <sup>(13)</sup>

Fantigrossi per descrivere il “traboccamento” - a partire dalla fine degli anni 90 - del principio di proporzionalità comunitario negli ordinamenti nazionali quale “*principio generale*”, anche con riguardo alle materie non strettamente di rilevanza comunitaria, evoca il c.d. *spill over effect*.<sup>(14)</sup> Con riferimento all'ordinamento giuridico italiano, il principio di proporzionalità è stato

largamente amplificato per effetto della previsione di cui all'art. 1 della l. 241/1990 <sup>(15)</sup> come modificata nel 2005, nella quale sono richiamati i principi dell'ordinamento comunitario tra quelli che governano l'azione della Pubblica Amministrazione.

Tornando in ambito euro-unitario, nella legislazione in materia di filierie agroalimentari di interesse di questo lavoro, troviamo evocato il principio di proporzionalità. Nel regolamento (CE) 178/2002 <sup>(16)</sup> – la c.d. *general food law* – a proposito dei “provvedimenti o gli altri interventi a tutela della salute” consequenziali alla valutazione del rischio, si afferma nel considerando 17 che questi devono essere efficaci, proporzionati e mirati. L'art. 17 stabilisce che le misure e le sanzioni debbano “essere effettive, proporzionate e dissuasive”.

Il principio di proporzionalità così trattato, è stato ripreso nel regolamento (CE) 882/2004 <sup>(17)</sup> di disciplina dei controlli ufficiali (c.u.) interamente sostituito dal regolamento (UE) 625/2017 (RCU) <sup>(18)</sup>. In quest'ultimo regolamento nell'art. 138, meglio trattato nei paragrafi successivi, è contemplate, nella elencazione delle azioni che l'autorità competente può intraprendere in caso di accertata non conformità, una sorta di gradualità nell'intensità e gravosità degli effetti di tali azioni. In più, nell'art. 139 il legislatore eurounitario, nell'attribuire il compito ai singoli Stati membri di individuazione delle sanzioni, indica i principi ispiratori, tra cui il principio di proporzionalità.

## **2. LA NON CONFORMITÀ E LE AZIONI DELLE AUTORITÀ COMPETENTI PREVISTE NELL'ART. 138 DEL REGOLAMENTO (UE) 625/2017: SINTESI DEGLI ASPETTI PROCEDIMENTALI E PROVVEDIMENTALI**

Nel RCU non troviamo una definizione di non conformità, diversamente dal regolamento (CE) 882/2004 <sup>(19)</sup>. Possiamo comunque sinteticamente considerare con tale espressione, tutto ciò che non è rispondente alla legislazione in materia di filiere agroalimentari <sup>(20)</sup>. Il legislatore nazionale ha supplito parzialmente alla carenza definitoria del RCU con l'art. 5 del d.lgs. 27/2021. Articolo con il quale impone alle autorità competenti una valutazione delle non conformità rilevate nel corso dei c.u., al fine di adottare provvedimenti proporzionati al rischio <sup>(21)</sup>. Fornisce, in tal senso, una definizione e una graduazione delle non conformità distinguendole in non conformità minori (nc) e di non conformità maggiori (NC) in relazione alla immediatezza o meno del rischio per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali. Sul solco tracciato dall'art. 54 del

regolamento (CE) 882/2004, il legislatore euro-unitario ha previsto nell'art. 138 del RCU la condotta che le autorità competenti devono tenere in caso di non conformità accertata durante l'esecuzione dei c.u.

Ai sensi di tale articolo, le autorità competenti *“intraprendono ogni azione necessaria al fine di determinare l'origine e l'entità della non conformità e per stabilire le responsabilità dell'operatore; e b) adottano le misure opportune per assicurare che l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi. Nel decidere le misure da adottare, le autorità competenti tengono conto della natura di tale non conformità e dei precedenti dell'operatore per quanto o riguarda la conformità.”* Per esplicita previsione dell'art. 138, le autorità competenti adottano qualsiasi provvedimento che ritengano opportuno per garantire la conformità nei settori di propria competenza, tra i quali quelli elencati in forma non esaustiva nel medesimo articolo. In più, sussiste l'obbligo di notifica scritta all'interessato o a un suo rappresentante del provvedimento da adottare e delle motivazioni, unitamente alle informazioni su ogni diritto di ricorso contro tale atto. Tale articolo è compreso nel Titolo VII del RCU rubricato – Azioni esecutive – ove per azione dobbiamo intendere una risposta (reazione) attraverso la quale gli organi della Pubblica Amministrazione (e tra questi le autorità competenti) provvedono a perseguire gli interessi di natura collettiva a essi affidati dall'ordinamento giuridico (es. salute dell'uomo, degli animali e dell'ambiente), ogni qualvolta ritengano tali interessi siano stati lesi, più o meno gravemente, dalla condotta non conforme di terzi. L'esecutività, invece, inerisce alla natura provvedimentoale dell'atto adottato, cioè alla sua essenza autoritativa, e consiste nella capacità e/o nella forza a questo assegnata di incidere immediatamente, coattivamente e unilateralmente sulla sfera giuridica del destinatario.

In definitiva, e per quanto di nostro interesse, l'esecutività attiene alla idoneità dell'atto a portare concretamente a compimento la rimozione della non conformità. E' scontato che, qualora la non conformità costituisca un fatto illecito, dovranno essere intrapresi, a seconda della natura dell'illecito, gli atti previsti nella L. 689/1981 <sup>(22)</sup>, nel c.p.p. o nelle leggi speciali <sup>(23)</sup> nonché un eventuale sequestro cautelare amministrativo o penale (probatorio o preventivo), così come richiamato (qualora vi fosse stata la necessità di tale richiamo !) dall'art. 5, comma 2 del d.lgs. 27/2021 <sup>(24)</sup>.

### **3. LA LESIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ NEI PROVVEDIMENTI DELLE AUTORITÀ COMPETENTI: ESEMPI NELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE IN MATERIA DI IGIENE E SICUREZZA ALIMENTARE E SALUTE ANIMALE**

La violazione del principio di proporzionalità nei provvedimenti adottati dall'autorità competente locale è stata di frequente oggetto di censure da parte dei giudici amministrativi nazionali nelle proprie decisioni. Nella maggioranza dei casi essa ha assunto connotati di violazione di legge, essendo il provvedimento in giudizio non in linea con il dettato dell'art. 1, comma 1 della L. 241/1990 il quale, con riferimento ai principi generali dell'attività amministrativa, recita che *“1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.”* Per brevità di questo lavoro, sono di seguito sinteticamente analizzate quattro decisioni di altrettanti Tribunali Amministrativi Regionali nelle quali i provvedimenti dell'autorità competente locale, oggetto dei ricorsi, sono contraddistinti da violazione del principio di proporzionalità nell'applicazione degli art. 54 del regolamento (CE) 882/2004 e del suo sostituto l'art. 138 del RCU.

#### **A. SENTENZA N. 01716/2013 DEL TAR DELLA CAMPANIA SEZIONE STACCATA DI SALERNO (SEZIONE SECONDA)**

In questa sentenza viene accolto il ricorso presentato per l'annullamento del provvedimento con cui l'Azienda Sanitaria Locale di Salerno – Servizio Igiene Alimentazione e Nutrizione – ha disposto la chiusura *sine die* del locale cucina e la sospensione della relativa attività di ristorazione in capo a un operatore del settore alimentare. Secondo il giudice amministrativo, in presenza di carenze igienico-sanitarie riscontrate nel corso dell'ispezione a un esercizio di somministrazione di alimenti al pubblico, l'azione che l'amministrazione sanitaria è tenuta ad intraprendere, ai sensi degli artt. 31 e 54 del Regolamento CE n. 882/2004, nonché dell'art. 6 del d.lgs. n. 193/2007, deve estrinsecarsi in una serie di misure contrassegnate da un criterio di gradualità, che vanno dalla formulazione di prescrizioni, alla restrizione o al divieto di

immissioni sul mercato di taluni alimenti, alla sospensione e al ritiro del riconoscimento, tenuto conto che la revoca del riconoscimento dello stabilimento costituisce la misura estrema, da eseguire in costanza di gravi mancanze o allorquando l'operatore del settore non sia in grado di fornire adeguate garanzie per il futuro (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 2 agosto 2013 n. 1716; T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 23 aprile 2012 n. 431). Aggiunge il giudice che, in tale prospettiva, il principio di proporzionalità, richiamando una valutazione che incide sulla misura dell'esercizio del potere, impone alla Pubblica Amministrazione di valutare attentamente le esigenze dei soggetti titolari di interessi coinvolti nell'azione amministrativa, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio per gli interessi stessi. A fronte di ciò, l'Asl di Salerno, anziché adottare provvedimenti finalizzati a rimuovere le anomalie riscontrate, anche prescrivendo il fermo interinale dell'attività nelle more della messa in regola, fatta salva l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie accessorie, ha immediatamente proceduto ad infliggere la sospensione *sine die* dell'attività di ristorazione, violando il principio di proporzionalità, che la richiamata normativa prevede, con conseguente palese illegittimità del provvedimento.

**B. SENTENZA N. 02717/2022 DEL TAR PER LA SICILIA – SEZIONE STACCATA DI CATANIA  
(SEZIONE QUARTA)**

Il ricorso su cui verte la sentenza in esame è stato presentato per l'annullamento di una nota del 2021 prodotta dal Dipartimento di Prevenzione Veterinario di una Azienda Sanitaria provinciale campana avente a oggetto "*Applicazione disposizioni Reg. (UE) 625/2017 – art. 138 – lettera j)*". Con tale atto, scaturito da reiterate attività ispettive dalle quali sono emerse "*gravi non conformità di carattere igienico-sanitario non compatibili con l'attività di allevamento di animali destinato alla produzione di alimenti*", l'autorità competente locale comunica all'interessato il ritiro della registrazione dell'allevamento di suini – in applicazione dell'art. 138, lett. j) del RCU – e ordina l'azzeramento della consistenza zootecnica, a proprie cure e spese, e conseguente registrazione in Banca Dati Nazionale della cessata attività. A fronte di ciò, il ricorrente lamenta violazione di legge per il mancato rispetto dei principi di correttezza e buon andamento della P.A., eccesso di potere sotto il profilo della erroneità dei presupposti e difetto di istruttoria, falsa applicazione dell'art. 138, lett. j) del Reg. (UE) 625/2017. Pur evidenziando, sotto

il profilo procedurale, la legittimità di tutti gli atti di accertamento compiuti, il Collegio ha ritenuto che il provvedimento difetti di proporzionalità quanto all'abbattimento degli animali e pertanto ha ritenuto il ricorso in parte fondato e accoglibile con conseguente annullamento della parte in cui prescrive l'abbattimento degli animali.

**C. SENTENZA N. 05355/2022 DEL TAR DELLA CAMPANIA – SEZIONE STACCATA DI SALERNO  
(SEZIONE QUINTA)**

Nella sentenza il giudice amministrativo ritiene fondato il ricorso proposto da una ditta del settore alberghiero contro la A.S.L. Napoli 2, in persona del suo legale rappresentante, e il Comune di Casamicciola Terme, in persona del sindaco pro tempore, con cui si lamenta la violazione dell'art. 138 del RCU, limitatamente all'ordinanza contingibile e urgente n. 4/2022 del commissario Straordinario del comune di Casamicciola Terme, nella parte in cui si dispone la revoca della registrazione amministrativa richiestagli, ai sensi dell'art. 138, lettera j), dalla A.S.L. Napoli 2 con specifica nota. Sentenzia il giudice che, nel caso in esame, l'amministrazione coinvolta, oltre ad adottare provvedimenti tendenti alla rimozione delle anomalie riscontrate, procedeva immediatamente a infliggere la misura estrema prevista dall'art. 138, lettera j) ossia la revoca e cancellazione della registrazione, in violazione del principio di proporzionalità che *“avrebbe consigliato la provvisoria sospensione, con assegnazione di un termine per sanare le irregolarità riscontrate”*. Richiamando precedenti giurisprudenziali (T.A.R. Calabria, n. 431/2012) che riguardava la previgente disciplina comunitaria (Reg. CE 882/2004), il giudice argomenta che gli articolati normativi in esame che disciplinano la materia della sicurezza alimentare sono chiaramente ispirati al principio di proporzionalità di matrice comunitaria che assume, nel procedimento amministrativo, un ruolo fondamentale e innovativo poiché offre una maggiore tutelabilità degli interessi del privato. Motivo per cui il mezzo utilizzato dall'amministrazione pubblica deve, al contempo, essere idoneo ed efficace allo scopo perseguito. Ricorda che *“Tale principio è già presente nel nostro ordinamento come una delle manifestazioni del principio di ragionevolezza nel quale confluiscono i principi di uguaglianza, di imparzialità e buon andamento. In tale prospettiva il principio di proporzionalità, richiamando una valutazione che incide sulla misura dell'esercizio del potere, impone alla Pubblica Amministrazione di*

*valutare attentamente le esigenze dei soggetti titolari di interessi coinvolti nell'azione amministrativa, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio per gli interessi stessi".* Una puntualizzazione a margine, che non intacca minimamente le considerazioni riportate in sentenza sul principio di proporzionalità e sulla sua evidente violazione, va fatta circa la sussistenza, per i fatti in esame, dei presupposti per l'adozione di una ordinanza contingibile ed urgente ex art. 50 del d.lgs. 267/2000, essendo, nel caso di specie, competente all'adozione di provvedimenti ex art. 138 del RCU l'autorità competente locale (ASL) e non il commissario straordinario/sindaco mediante un provvedimento *extra-ordinem*.

**D. ORDINANZA SUL RICORSO NUMERO DI REGISTRO 719 DEL 2024 DEL TAR LOMBARDIA –  
SEZIONE STACCATA DI BRESCIA - (SEZIONE SECONDA)**

Nel ricorso trattato nell'ordinanza i ricorrenti chiedono l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'ordinanza del Direttore del Distretto veterinario n. 175 dell'11 luglio 2024, con la quale, *“a causa delle gravi inadempienze in materia di identificazione e tracciabilità degli animali presenti nell'allevamento situato nel Comune di Sustinete, è stato disposto il sequestro degli ovi-caprini (caprette) non identificati, ed è stato ingiunto al ricorrente, ai sensi dell'art. 15, comma 3 del d.lgs. 134/2022: (i) di non utilizzare a scopo alimentare il latte prodotto dai 31 ovicapri contrassegnati con le marche provvisorie della ATS; (ii) di abbattere a proprie spese 29 ovicapri tra quelli contrassegnati con le marche provvisorie dell'ATS, in quanto non identificabili .....omissis.....”* e di provvedimenti prescrittivi attinenti l'uno l'adozione di misure per la corretta identificazione dei due capi non regolarmente identificati, l'altro l'adozione di misure per la regolazione dei locali di stabulazione al fine di garantire il benessere animale. Nel ricorso sono formulate plurime censure, tra cui quella secondo la quale vi sarebbe la violazione degli artt. 138 e 139 del RCU, là dove è richiesta una attenta applicazione del principio di proporzionalità. Il Collegio accoglie in parte l'istanza cautelare, limitatamente al solo provvedimento che dispone l'abbattimento di ventinove ovicapri in quanto non identificabili. La motivazione è da ricercare nella sproporzione della disposizione rispetto agli interessi, asseritamente sottesi alla stessa, quale la tutela della salute pubblica e il benessere degli animali, che possono trovare tutela anche con misure meno definitive. Sottolinea il Collegio come il

provvedimenmto di abbattimento si configura non rispettoso del principio di proporzionalità, in virtù del quale non si debbono imporre sacrifici maggiori di quelli necessari ad assicurare la tutela degli interessi pubblici perseguiti. Aggiunge il Collegio che è la stessa disposizione normativa posta a fondamento del provvedimento impugnato, l'art. 15, comma 3 del d.lgs. 134/2022, a prevedere che l'ASL territorialmente competente (leggasi autorità competente locale) debba valutare, considerando gli aspetti sanitari e di benessere, se disporre l'abbattimento in stabilimento e la distruzione senza indennizzo o l'eventuale impiego per fini diversi dal consumo umano. Il tutto aggravato da una motivazione non adeguata a supportare l'effettiva necessità della misura adottata ai fini di tutela degli interessi pubblici tutelati.

#### **E. SENTENZA N. 01037/2023 DEL TAR PER IL PIEMONTE (SEZIONE PRIMA)**

Con questa sentenza il giudice amministrativo accoglie il ricorso presentato dal proprietario/detentore di un suide (incrocio tra un maialino vietnamita e un cinghiale) e da una associazione di volontariato contro la ASL di Novara per l'annullamento di un provvedimento del S.C. Igiene e Assistenza Veterinaria – Area di Sanità Animale del 2023 e di una serie di atti a esso collegati, con cui è stato disposto l'abbattimento di suddetto animale, comunque risultato agli accertamenti di laboratorio esente da patologie infettive (tra cui la PSA). Nei fatti, il 4 agosto 2022 i Servizi veterinari della ASL hanno effettuato un primo sopralluogo presso la dimora del ricorrente, in occasione del quale hanno accertato la presenza del suide e hanno prescritto specifiche misure di biosicurezza. In un nuovo accesso del 23 gennaio 2023, il personale della ASL disponeva l'abbattimento dell'animale. A seguito di ciò, il proprietario ha richiesto il differimento dell'ordine, al fine di poter ottemperare alle prescrizioni imposte, senza ottenerlo. Da ciò l'impugnazione del provvedimento. Nelle considerazioni di diritto il TAR evidenzia in primo luogo che il provvedimento impugnato è stato adottato ai sensi degli artt. 5 e 9 del d.lgs. 134/2022, nonché degli articoli 138 del regolamento UE 625/2017 e 6, comma 7 del d.lgs. 193/2007. Precisa che gli articoli del d.lgs. 134/2022 mirano ad assicurare la “tracciabilità” in modo da garantire l'efficace attuazione delle misure di prevenzione e controllo delle malattie e si applicano a qualsiasi tipo di allevamento, ivi compresi quelli “NON DPA”. Del pari, anche il riferimento agli artt. 138 del regolamento UE 625/2017 e 6, comma 7 del d.lgs. 193/2007 è del tutto fuori luogo in quanto essi si applicano ai controlli “*ufficiali e altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione*

della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari” e a quelli in materia di sicurezza alimentare. Precisa altresì che l’art. 5 e 9 del d.lgs. 134/2022 impongono agli operatori l’assolvimento degli obblighi di registrazione e identificazione degli animali previsti dal regolamento UE 429/2016 e che, ai sensi dell’art. 1 del dispositivo direttoriale n. 12438 del 18 maggio 2022 colui che detiene suidi NON DPA è a tutti gli effetti un operatore, così come previsto nel regolamento UE 429/2016 ed è pertanto tenuto a garantire la loro identificazione e tracciabilità, pena l’applicazione di misure restrittive e le sanzioni previste dalle disposizioni vigenti in caso di inottemperanza. A detta del giudice amministrativo, nessuna di queste disposizioni, puntualmente richiamate, prevede l’abbattimento dell’animale d’affezione in caso di omessa registrazione, comunque richiesta dal ricorrente se pur tardivamente. Le deduzioni fornite dalla ASL secondo cui l’abbattimento sarebbe imposto dall’art. 15 del d.lgs. 134/2022 e art.7 dell’ordinanza commissariale n. 4/2022, se pur valutate inammissibili sotto il profilo processuale, non sono state ritenute altresì idonee dal giudice amministrativo a legittimare l’abbattimento dell’animale. Il giudice amministrativo, infine, ha richiamato l’art. 9 della Costituzione che considera il valore della tutela degli animali in linea con l’art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell’UE. Sulla base di questo panorama normativo il Collegio ha ritenuto che il potere concesso alla Asl territorialmente competente dall’art. 7 dell’ordinanza commissariale 4/2022 debba essere esercitato alla luce del principio di proporzionalità e che, pertanto, rappresenti un’*extrema ratio* soggetta a una puntuale valutazione dell’amministrazione procedente e non una conseguenza obbligatoria delle irregolarità accertate. In caso contrario detto potere contrasterebbe, oltre che con i valori costituzionali e euro-unitari richiamati (art. 13 T.F.U.E.), anche con le disposizioni previste per le zone confinanti a una infetta da peste suina nella parte in cui è permesso alle regioni di consentire il proseguimento dell’attività di allevamento familiare nelle aree riconosciute a minor rischio e ai Servizi veterinari di permettere il trasferimento degli animali detenuti in modo promiscuo o il trattenimento all’interno di un edificio dello stabilimento e, solo qualora ciò non sia realizzabile o qualora il loro benessere sia compromesso, si debba provvedere alla macellazione e al divieto di ripopolamento fino alla risoluzione delle carenze riscontrate. Neppure l’art. 15 del d.lgs. 134/2022 impone come unica soluzione l’abbattimento degli animali non identificati per cui l’operatore non è in grado di garantirne la rintracciabilità. Solo dopo una valutazione condotta sulla base degli aspetti sanitari e di benessere, l’autorità competente locale può disporre

l'abbattimento e distruzione senza indennizzo o l'eventuale impiego degli animali per altri fini diversi dal consumo umano. In conclusione il Collegio ha ritenuto come l'ordine di abbattimento di un animale, pacificamente sano, appaia del tutto irragionevole e sproporzionato e debba essere annullato

## 5. CONCLUSIONI

L'ampia portata del principio di proporzionalità coglie tutti i settori dell'agire della pubblica amministrazione. Non è escluso quello di pertinenza della autorità competente locale, preposta ad adottare le azioni esecutive previste nell'art. 138 del RCU e nell'art. 5 del d.lgs. 27/2021 nonché in disposizioni speciali. Le decisioni del giudice amministrativo, sinteticamente illustrate, rappresentano casi di annullamento dei provvedimenti dell'autorità competente locale per violazione del principio di proporzionalità. Esse evidenziano innanzitutto una continuità giurisprudenziale nel passaggio dall'art. 54 del regolamento (CE) 882/2004 al vigente art. 138 RCU, essendo, come scritto, il primo fondamentalmente traslato nel secondo. Sul fronte delle scelte provvedimentali (valutazione/ponderazione del caso concreto), le decisioni richiamate evidenziano come le autorità competenti locali coinvolte non abbiano tenuto conto del significato e della portata del principio di proporzionalità di cui entrambi gli articoli regolamentari implicitamente si caratterizzano. Si aggiunga che un ulteriore spunto per una attenta valutazione del caso concreto, al fine di una proporzionata azione, è implicitamente contenuto nell'art. 5 d.lgs. 27/2021 ove si fa riferimento a provvedimenti proporzionati al rischio, richiamando, se pur non esplicitamente, il principio di proporzionalità rispetto al rischio ossia alla probabilità e alla gravità di un effetto nocivo sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente, conseguente alla presenza di un pericolo. Proporzionalità e rischio sono due facce della stessa medaglia: la risposta dell'autorità competente locale nella gestione di una non conformità. La valutazione del caso concreto in base alla sussistenza di un rischio imminente per la salute dell'uomo, degli animali e dell'ambiente è il primo doveroso passaggio che l'autorità competente, su basi tecnico-scientifiche, è chiamata a compiere. Dagli esiti di essa, l'autorità competente deve impostare la propria risposta mediante l'adozione di un provvedimento amministrativo *ex art. 138 del RCU* che abbia i requisiti di idoneità, necessità e adeguatezza

per evitare che sia violato il principio di proporzionalità. I tre requisiti, nel loro insieme, richiamano il concetto di appropriatezza in uso in ambito sanitario a cui sono correlabili il criterio della efficacia e dell'adeguatezza. Una illegittimità del provvedimento *ex art. 138* per violazione del principio di proporzionalità è, in ultima analisi, una compromissione dell'efficacia dei controlli ufficiali <sup>(25)</sup>. Tale impegno valutativo è doveroso ogniqualvolta altri interessi in capo al destinatario del provvedimento potrebbero da questo atto essere lesi. Quando gli interessi trovano una tutela costituzionale, lo sforzo valutativo della sussistenza dei requisiti sopra elencati e, quindi, della appropriatezza della risposta, deve essere maggiormente compiuto. Tralasciando la tutela costituzionale della iniziativa economica, originariamente prevista in Costituzione, una nuova e indiretta tutela costituzionale deve illuminare l'autorità competente nella adozione di azioni esecutive. Ci si riferisce alla recente integrazione dell'art. 9 della Costituzione con la quale la tutela degli animali, seppur rimessa a leggi dello Stato, trova collocazione tra i principi costituzionali fondamentali. Essa deve indurre l'autorità competente locale a ritenere che un ordine di abbattimento di animali che non sia strettamente necessario (es. animali malati/infetti in focolai di malattie infettive) e supportato da chiare e inequivocabili basi giuridiche, possa costituire una risposta sproporzionata e pertanto lesiva del principio di proporzionalità.

In ultimo, questo sintetico lavoro vuole, molto modestamente, stimolare nell'autorità competente locale una riflessione sul suo agire quotidiano che deve essere guidato non solo da scienza e coscienza ma anche, e non poco, dal diritto.

## NOTE

- 1) A. Cacchio, *I principi generali dell'azione amministrativa*, 2022, disponibile alla pagina web: <https://urlsand.esvalabs.com/?u=https%3A%2F%2Fwww.diritto.it%2Fprincipi-generalidellazione-amministrativa%2F&e=b2e02319&h=d6a64ee8&f=n&p=y>.
- 2) F. Nicotra, *Una misura dell'esercizio del potere amministrativo: il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Considerazioni su Cons. di Stato, Sez. IV, 26 febbraio 2015, n. 964*, 2015, disponibile alla pagina web <https://www.dirittoeprocesso.com/2015/07/31/francesco-nicotra-2/>.
- 3) F. Nicotra op. cit.
- 4) *Ibidem*.
- 5) U. Galetta, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo ( e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, 2019, disponibile alla pagina web: <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/atti-del-convegno-itinerari-della-giustizia-amministrativa-e-del-suo-giudice.-per-i-130-anni-dall-istituzione-della-quarta-sezione-del-consiglio-di-st>.
- 6) La corte amministrativa prussiana aveva ritenuto invalida l'ordinanza di chiusura di un negozio alimentare, nel quale si vendeva alcool, privo di licenza, senza che l'autorità avesse valutato la possibilità di adottare un provvedimento sanzionatorio di minore gravità.
- 7) U. Fantigrossi, *Sviluppi recenti del principio di proporzionalità nel diritto amministrativo italiano*, in *Liuc Papers* n. 220, Serie *Impresa e Istituzioni*, 26, 2008, pagg. 1- 11.
- 8) F. Nicotra op. cit. ;
- 9) A. Albanese, *Il ruolo del principio di proporzionalità nel rapporto fra amministrazione e amministrati*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n° 3, 2016, pagg. 697-723;
- 10) F. Nicotra op. cit.;
- 11) *Ibidem*;
- 12) <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/principle-of-proportionality.html> ;
- 13) <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/principle-of-proportionality.html> ;
- 14) U. Fantigrossi op. cit.;
- 15) <https://www.normattiva.it/>
- 16) <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it>
- 17) <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it> ;
- 18) <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it> .
- 19) Nel regolamento (CE) 882/2004 si definisce non conformità la mancata conformità alla normativa in materia di mangimi o di alimenti, e alle norme per la tutela della salute e del benessere degli animali.
- 20) Definizione contenuta nel considerando 3 del regolamento (UE) 625/2017.
- 21) Il rischio è definito nell'art. 3, punto 24) del RCU *una funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente, conseguente alla presenza di un pericolo*. Il pericolo è invece definito nell'art. 3, punto 23) del RCU *qualsiasi agente o condizione avente potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente*;
- 22) <https://www.normattiva.it/>
- 23) Vedasi la riforma della L. 283/1962 operata dall'art. 70 dal d.lgs. 150/2022 (Riforma Cartabia) con l'introduzione dell'istituto dell'estinzione delle contravvenzioni in materia alimentare.
- 24) Recita l'art. 5, comma 2: *“Al fine di tutelare la salute pubblica, le Autorità competenti di cui all'articolo 2, comma 1, tra le altre misure previste dagli articoli 137 e 138 del Regolamento, possono procedere ad una delle seguenti tipologie di sequestro o blocco ufficiale di attrezzature, locali, merci o animali:*
  - a) *sequestro amministrativo nei casi previsti dall'articolo 13 della legge n. 689 del 1981;*
  - b) *sequestro penale nei casi di rilevazione di illeciti penali;*
  - c) *blocco ufficiale ai sensi degli articoli 137 e 138 del Regolamento nei casi residuali.*
- 25) Il considerando 27 del RCU recita *“Per l'esecuzione dei controlli ufficiali volti a verificare la corretta applicazione della legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare, nonché delle altre attività ufficiali affidate alle autorità degli Stati membri dalla stessa legislazione, occorre che gli Stati membri designino autorità competenti che agiscano nel pubblico interesse, siano adeguatamente finanziate e attrezzate e offrano garanzie di imparzialità e professionalità. Le autorità competenti sono tenute a garantire la qualità, la coerenza e l'efficacia dei controlli ufficiali”*. In più, l'art. 5, par. 1, lett. a) del RCU recita *“Le autorità competenti e le autorità di controllo competenti per il settore biologico: a) dispongono di procedure e/o meccanismi atti a garantire l'efficacia e l'adeguatezza dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali*

## BIBLIOGRAFIA

- A. Albanese, *Il ruolo del principio di proporzionalità nel rapporto fra amministrazione e amministrati*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n° 3, 2016, pagg. 697-723;
- A. Cacchio, *I principi generali dell'azione amministrativa*, 2022, disponibile alla pagina web: <https://urlsand.esvalabs.com/?u=https%3A%2F%2Fwww.diritto.it%2Fprincipi-generalidellazione-amministrativa%2F&e=b2e02319&h=d6a64ee8&f=n&p=y> ;
- C. Contessa, R. Greco, *I principi regolatori dell'azione amministrativa fra diritto nazionale e eurounitario*, 2020, disponibile alla pagina web: <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/contessa-i-principi-regolatori-dell-azione-amministrativa-fra-diritto-nazionale-ed-eurounitario> ;
- U. Fantigrossi, *Sviluppi recenti del principio di proporzionalità nel diritto amministrativo italiano*, in *Liuc Papers* n. 220, Serie Impresa e Istituzioni, 26, 2008, pagg. 1- 11;
- D. U. Galetta, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo ( e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, 2019, disponibile alla pagina web: <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/atti-del-convegno-itinerari-della-giustizia-amministrativa-e-del-suo-giudice.-per-i-130-anni-dall-istituzione-della-quarta-sezione-del-consiglio-di-st> ;
- G. Marino, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nel diritto amministrativo*, 2021, disponibile alla pagina web: <https://www.altalex.com/documents/news/2021/02/24/principi-di-ragionevolezza-e-proporzionalita-nel-diritto-amministrativo>
- F. Nicotra, *Una misura dell'esercizio del potere amministrativo: il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Considerazioni su Cons. di Stato, Sez. IV, 26 febbraio 2015, n. 964, 2015*, disponibile alla pagina web: <https://www.dirittoeprocesso.com/2015/07/31/francesco-nicotr-2/>;
- G. Pepe, *Principi generali dell'ordinamento europeo: profili teorici applicativi*, 2015, rivista disponibile alla pagina web <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/article/view/2785>;
- G. Pino, *Diritti fondamentali e principio di proporzionalità*, in *Rivista Ragion pratica*, 2014, pagg. 541-556;
- A. Rossi, *Il principio di proporzionalità e la sicurezza alimentare*, in *ALIMENTA* <sup>ESD</sup> COMMENTARIO TECNICO-GIURIDICO DELLA PRODUZIONE AGRO-ALIMENTARE N° 4, 2015, pagg. 78-83;
- A. Rossi, *I provvedimenti dell'Autorità competente in materia di sicurezza alimentare: valutazioni igienico-sanitarie e giurisprudenza*, in *QUADERNI DELLA RIVISTA << DIRITTO COMUNITARIO E DEGLI SCAMBI INTERNAZIONALI >> L'ALIMENTAZIONE E L'AGRICOLTURA DEL FUTURO Studi in memoria di Antonio Neri a cura di Fausto Capelli e Vito Rubino - Editoriale Scientifica*, 2021, pagg. 69-84;
- L. Salzano, *L'assistenza amministrativa e la collaborazione nel regolamento (UE) n. 625/2017 sui controlli ufficiali*”, in *Diritto e giurisprudenza agraria e alimentare e dell'ambiente – numero 6*, 2018, pagg. 1-8.

#### **SITOGRAFIA**

- <https://www.normattiva.it/>
- <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=it>
- <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/principle-of-proportionality.html>
- <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/animal-plant-health-package/> ;
- <https://www.giustizia-amministrativa.it/>