Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

22 maggio 2014*

«Direttive 92/40/CEE e 2005/94/CE — Decisioni 2006/105/CE e 2006/115/CE — Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — Articoli 16, 17 e 47 — Misure di lotta contro l'influenza aviaria — Riparazione del danno»

Nella causa C-56/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Szegedi ítélőtábla (Ungheria), con decisione del 28 gennaio 2013, pervenuta in cancelleria il 4 febbraio 2013, nel procedimento

Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt

contro

Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da A. Borg Barthet, presidente di sezione, E. Levits (relatore), e M. Berger, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: A. Calot Escobar

considerate le osservazioni presentate:

— per il Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, da I. Olasz, e J. Kerényi, in qualità di agenti;

— per il governo ungherese, da Z. Fehér e K. Szíjjártó, in qualità di agenti;

— per la Commissione europea, da V. Bottka, H. Krämer e B. Burggraaf, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'ungherese.

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione delle direttive 92/40/CEE del Consiglio, del 19 maggio 1992, che istituisce delle misure comunitarie di lotta contro l'influenza aviaria (GU L 167, pag. 1), e 2005/94/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2005, relativa a misure comunitarie di lotta contro l'influenza aviaria e che abroga la direttiva 92/40/CEE (GU L 10, pag. 16), delle decisioni 2006/105/CE della Commissione, del 15 febbraio 2006, recante alcune misure provvisorie di protezione per casi sospetti di influenza aviaria ad alta patogenicità negli uccelli selvatici in Ungheria (GU L 46, pag. 59) e 2006/115/CE della Commissione, del 17 febbraio 2006, che reca alcune misure di protezione dall'influenza aviaria ad alta patogenicità negli uccelli selvatici nella Comunità e abroga le decisioni 2006/86/CE, 2006/90/CE, 2006/91/CE, 2006/94/CE, 2006/104/CE e 2006/105/CE (GU L 48, pag. 28), nonché degli articoli 16, 17 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt, un'impresa agricola di allevamento, e il Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (servizio amministrativo della provincia di Bács-Kiskun), in merito al diniego da parte di quest'ultimo di concedere alla ricorrente nel procedimento principale, nell'ambito della riparazione di un danno causato nell'esercizio di una funzione amministrativa, una compensazione corrispondente al lucro cessante subito dalla suddetta ricorrente.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 L'articolo 1, primo comma, della direttiva 92/40, enuncia quanto segue:

«La presente direttiva definisce le misure comunitarie di lotta da applicare in caso di comparsa dell'influenza aviaria negli allevamenti di volatili da cortile, fatte salve le disposizioni che disciplinano gli scambi intracomunitari».

4 L'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2005/94, così recita:

«La presente direttiva stabilisce:

a) talune misure preventive relative alla sorveglianza, all'individuazione precoce dell'influenza aviaria, nonché alla sensibilizzazione delle autorità competenti e degli allevatori e a una loro maggiore preparazione ai rischi che tale malattia comporta;

b) le misure minime di controllo da applicare in caso di comparsa di un focolaio di influenza aviaria nel pollame o in altri volatili in cattività, nonché per l'individuazione precoce di una possibile trasmissione dei virus dell'influenza aviaria ai mammiferi;

c) altre misure sussidiarie volte ad impedire la diffusione di virus influenzali aviari ad altre specie».

5 L'articolo 67, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2005/94, dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri mettono in vigore entro il 1º luglio 2007, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni».

6 L'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2006/105, intitolato «Istituzione di zone di protezione e di sorveglianza», prevede quanto segue:

«L'Ungheria istituisce attorno all'area in cui è confermata la presenza di influenza aviaria ad alta patogenicità causata dal virus dell'influenza A del sottotipo H5 negli uccelli selvatici ed è sospettato o confermato il tipo di neuroaminidasi N1:

a) una zona di protezione del raggio di almeno tre chilometri,

b) una zona di sorveglianza del raggio di almeno dieci chilometri, compresa la zona di protezione».

7 L'articolo 3, paragrafo 2, lettere a) e c), di tale decisione, così recita:

«L'Ungheria provvede affinché nella zona di protezione siano vietati:

a) la rimozione di pollame e altri volatili in cattività dall'azienda in cui sono tenuti;

(...)

c) il trasporto di pollame e altri volatili in cattività attraverso la zona, escluso il transito sulle principali strade e ferrovie e il trasporto verso la macellazione immediata;

(...)».

8 Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della suddetta decisione:

«In deroga all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), l'Ungheria può autorizzare il trasporto di pollastre mature per la deposizione e tacchini da ingrasso verso le aziende poste sotto controllo ufficiale site nella zona di protezione o di sorveglianza».

9 L'articolo 11 della decisione 2006/105 prevede quanto segue:

«L'Ungheria adotta immediatamente e pubblica le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione. Ne informa immediatamente la Commissione».

10 L'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2006/115, intitolato «Istituzione di zone di protezione e di sorveglianza», così dispone:

«Lo Stato membro interessato istituisce attorno all'area in cui è confermata la presenza di influenza aviaria ad alta patogenicità causata dal virus dell'influenza A del sottotipo H5 negli uccelli selvatici ed è sospettato o confermato il tipo di neuroaminidasi N1:

a) una zona di protezione del raggio di almeno tre chilometri,

b) una zona di sorveglianza del raggio di almeno dieci chilometri, compresa la zona di protezione».

11 Conformemente al tenore letterale dell'articolo 3, paragrafo 2, di tale decisione relativa alle misure nella suddetta zona di protezione:

«Lo Stato membro interessato provvede affinché nella zona di protezione siano vietati:

a) la rimozione di pollame e altri volatili in cattività dall'azienda in cui sono tenuti;

(...)

c) il trasporto di pollame e altri volatili in cattività attraverso la zona, escluso il transito sulle principali strade e ferrovie e il trasporto verso la macellazione immediata;

(...)».

12 Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale decisione:

«In deroga all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), lo Stato membro interessato può autorizzare il trasporto di pollastre mature per la deposizione, tacchini da ingrasso e alto pollame e selvaggina da penna di allevamento verso le aziende poste sotto controllo ufficiale site nella zona di protezione o di sorveglianza».

13 L'articolo 11, primo comma, della decisione 2006/115 enuncia quanto segue:

«Tutti gli Stati membri adottano immediatamente e pubblicano le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione. Ne informano immediatamente la Commissione».

Il diritto ungherese

14 La legge n. CLXXVI del 2005 sulla polizia sanitaria (állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény), nella sua versione in vigore all'epoca dei fatti di causa, contiene disposizioni relative alle misure epidemiologiche.

15 Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 4, di tale legge:

«Al fine di prevenire, accertare ed evitare il diffondersi delle malattie animali che devono essere notificate e di ridurre i danni da esse causati, o al fine di estirparle, le autorità competenti in materia di polizia sanitaria potranno adottare, in funzione della natura e della diffusione della malattia, le seguenti misure epidemiologiche nei casi previsti dalla normativa speciale:

(...)

f) istituzione di zone di protezione (zone di vigilanza),

(...)

q) l'obbligo per talune imprese (ad esempio, mattatoi, imprese dedicate alla trasformazione di sottoprodotti di origine animale) di collaborare al fine di applicare efficacemente le misure epidemiologiche, nella misura e nel periodo necessari per eliminare il rischio e a fronte di compensazione successiva in funzione del grado di collaborazione».

16 L'articolo 8, paragrafo 1 di tale legge così dispone:

«Si potranno adottare simultaneamente diverse misure epidemiologiche. La disposizione con la quale dette misure saranno adottate dovrà essere immediatamente eseguita nonostante qualsivoglia ricorso».

17 Inoltre, l'articolo 10 di tale legge prevede quanto segue:

«1. Nell'ipotesi di adozione delle misure epidemiologiche di cui all'articolo 7, paragrafo 4, lettere da i) a q), e fatte salve le eccezioni contemplate al paragrafo 4, avranno diritto a compensazione dei danni a carico dello Stato:

(...)

c) le imprese di cui all'articolo 7, paragrafo 4, lettera q).

(...).

3. L'importo della compensazione sarà costituito dal valore commerciale degli animali, dei materiali, delle attrezzature o degli oggetti. Nelle ipotesi contemplate dall'articolo 7, paragrafo 4, lettere p) e q), si calcolerà riguardo ai danni (escluso il lucro cessante) causati dalla requisizione o dalla collaborazione. Una norma speciale disciplinerà in dettaglio la valutazione e l'accreditamento dei danni. Le modalità di versamento della compensazione si determineranno nella decisione che la attribuisce.

(...)».

18 In forza dell'articolo 14 dell'Ordinanza del Ministero dell'agricoltura e dello sviluppo rurale n. 44, del 17 maggio 2002, relativa alla protezione dall'influenza aviaria e dalla malattia di Newcastle, come in vigore all'epoca dei fatti di causa:

«1. Nel caso in cui il direttore veterinario del distretto interessato accerti, in una impresa o altra azienda agricola, casi di influenza aviaria o di malattia di Newcastle, il servizio di polizia sanitaria disporrà l'istituzione di una zona di protezione in un territorio con un raggio minimo di 3 km dall'impresa o azienda interessata. Nel definire le zone di protezione, si tiene conto degli allevamenti locali di uccelli da cortile, dell'ubicazione dei macelli, dei confini geografici naturali nonché delle possibilità di sorveglianza.

(...)».

19 L'articolo 339, paragrafo 1, del codice civile istituito con la legge n. IV del 1959 (Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. Törvény), in materia di riparazione di un danno, così recita:

«Colui che causa illecitamente un danno ad altri è obbligato alla relativa riparazione. Resterà esente da responsabilità qualora provi di aver agito secondo quanto sarebbe stato prevedibilmente da attendersi nelle medesime circostanze».

20 L'articolo 349, paragrafo 1, di tale codice dispone quanto segue:

«Sussisterà responsabilità per i danni causati nell'esercizio delle pubbliche funzioni unicamente qualora non sia stato possibile evitare il danno mediante ricorso agli strumenti ordinari ovvero se il danneggiato si sia avvalso degli strumenti ordinari adeguati al fine di evitare il danno».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

21 La ricorrente nel procedimento principale, un'impresa agricola di allevamento che si occupa in particolare di ingrasso di tacchini, ha stipulato con una cooperativa agricola un contratto di locazione per un periodo determinato, compreso tra il 6 febbraio e il 31 dicembre 2006, relativo ad un impianto per l'allevamento di tacchini situato nella periferia di Nagybaracska (Ungheria). Essa intendeva utilizzare il suddetto impianto per l'ingrasso di due lotti di tacchini previamente allevati.

22 Il 10 febbraio 2006 un cigno reale, morto per un'infezione da virus H5N1, è stato rinvenuto nel territorio di Nagybaracska, a circa 50 metri dall'impianto preso in locazione.

23 A tale riguardo, e al fine di istituire misure di lotta contro l'influenza aviaria ad alta patogenicità, la Commissione ha adottato, rispettivamente il 15 e il 17 febbraio 2006, le decisioni 2006/105 e 2006/115.

24 Con le decisioni amministrative 945-0/BACSK/2006 e 945-1/BACSK/2006, rispettivamente del 15 e del 21 febbraio 2006, e conformemente al quadro normativo nazionale esistente, il resistente nel procedimento principale ha disposto l'istituzione di una zona di protezione comprendente anche il territorio amministrativo di Csátalja e Nagybaracska e ha decretato altre misure quali, in particolare, il divieto del transito di pollame in detta zona di protezione. Tale divieto è stato revocato il 21 aprile 2006.

25 Il 23 febbraio 2006, con provvedimento amministrativo 1011-5/BACSK/2006, non impugnabile, il resistente nel procedimento principale ha respinto la domanda di autorizzazione, presentata dalla ricorrente nel procedimento principale, a collocare tacchini nell'impianto di allevamento situato a Nagybaracska, a causa di restrizioni applicabili nella zona di protezione istituita, nonché in base al rilievo che la suddetta ricorrente e i suoi soci possedevano diversi locali in cui i tacchini potevano, a suo avviso, essere collocati in funzione delle capacità di ciascuno di essi.

26 Il 16 marzo 2006 la ricorrente nel procedimento principale ha presentato dinanzi al resistente nel procedimento principale una domanda di riparazione della totalità del danno che essa aveva subito a causa dell'istituzione della zona di protezione e del rigetto della propria domanda relativa all'alloggiamento dei tacchini in questione in tale zona di protezione.

27 In esito alle decisioni amministrative sottoposte al vaglio giurisdizionale, un importo totale pari a HUF (fiorini ungheresi) 3 509 879 (circa EUR 12 000) è stato riconosciuto e versato alla ricorrente nel procedimento principale a titolo di compensazione, mentre la sua domanda è stata respinta per quanto riguarda l'importo relativo al lucro cessante.

28 In seguito a ciò la ricorrente nel procedimento principale ha presentato ricorso dinanzi al Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, sostenendo che il resistente nel procedimento principale non poteva vietare la consegna dei tacchini nell'impianto preso in locazione, di modo che il suddetto resistente era tenuto a liquidare una riparazione dei danni comprendente il lucro cessante che non era stato concesso nell'ambito del procedimento amministrativo di indennizzo.

29 Il 13 maggio 2012 il Kecskeméti törvényszék (Tribunale distrettuale di Kecskemét) ha respinto la domanda della ricorrente nel procedimento principale argomentando che le decisioni adottate dal resistente nel procedimento principale nell'ambito del suo potere discrezionale non erano illegittime e che, in ogni caso, non sussistevano le condizioni di responsabilità per un danno causato nell'esercizio di una competenza amministrativa. La ricorrente nel procedimento principale ha impugnato tale decisione dinanzi alla Szegedi ítélőtábla (tribunale regionale di Szeged).

30 Alla luce di ciò, la Szegedi ítélőtábla ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sia compatibile con il diritto dell'Unione, in particolare con le direttive [92/40 e 2005/94] e la decisione 2006/15(...), la decisione adottata dalle autorità amministrative ungheresi nel contesto delle misure provvisorie di tutela dall'influenza aviaria ad alta patogenicità, mediante la quale è stata fissata una zona di protezione relativamente alla quale è stato vietato, in particolare, il trasporto di uccelli da cortile.

Se fosse compatibile con il diritto dell'Unione, in particolare con le direttive [92/40/CEE e 2005/94/CE], nonché con la decisione 2006/115(...), la decisione adottata dalle autorità amministrative ungheresi nel contesto delle misure provvisorie di tutela dall'influenza aviaria ad alta patogenicità, mediante la quale sono state parzialmente modificate le norme relative alla zona di protezione ed è stato vietato, in tale contesto, in particolare, il transito di uccelli da cortile in tale zona, nonché la misura adottata dalle stesse autorità nei confronti della parte ricorrente in

forma di parere (e non di decisione impugnabile) con la quale è stato negato il trasporto (o l'alloggiamento) di tacchini in un impianto di allevamento situato, entro la zona di protezione, immediatamente al centro dell'infezione individuata.

2) Se uno degli obiettivi delle direttive [92/40/CEE e 2005/94/CE], quali fonti di diritto dell'Unione, consistesse nell'adozione di una normativa comune dell'Unione intesa a riparare eventuali danni causati ai singoli in conseguenza delle misure provvisorie adottate ai fini della tutela dall'influenza aviaria ad alta patogenicità nell'Unione. Se il fondamento normativo del diritto dell'Unione indicato nelle direttive [92/40/CEE e 2005/94/CE], nonché nelle decisioni [2006/105/CE e 2006/115/CE] conferisca competenza sufficiente ai fini dell'adozione di una normativa comune dell'Unione intesa a riparare eventuali danni causati ai singoli dalle misure provvisorie adottate ai fini della tutela dall'influenza aviaria ad alta patogenicità.

3) Nell'ipotesi di soluzione affermativa della seconda questione, se sia legittima e compatibile con il diritto dell'Unione la limitazione del diritto alla riparazione dei danni risultanti dalle misure nazionali provvisorie adottate in esecuzione delle menzionate disposizioni. Se possa ritenersi che costituisca una limitazione necessaria e proporzionale del diritto alla riparazione dei danni causati ai singoli una norma nazionale che limiti la riparazione dei danni a carico dello Stato al danno emergente ed escluda la possibilità di indennizzo per il lucro cessante.

4) Nell'ipotesi di soluzione negativa della seconda questione, se la ricorrente possa fondare il proprio diritto ad ottenere un indennizzo per il lucro cessante direttamente sulla violazione delle disposizioni della Carta (...) (articolo 16, relativo alla libertà di impresa; articolo 17, relativo al diritto di proprietà, e articolo 47, relativo al diritto alla tutela giurisdizionale effettiva) qualora le misure nazionali provvisorie adottate in esecuzione del diritto dell'Unione, nel contesto della tutela dall'influenza aviaria ad alta patogenicità abbiano provocato danni alla ricorrente e, riguardo alla riparazione dei danni causati, la normativa nazionale limiti il diritto a tale riparazione, escludendo la possibilità di chiedere un indennizzo per il lucro cessante.

5) Se possa farsi valere il diritto alla riparazione di tutti i danni in base ad un fondamento normativo di diritto dell'Unione. Se possa farsi valere tale diritto esclusivamente nei confronti dello Stato interessato o, facendo ricorso ad un'interpretazione estensiva del concetto di Stato, tale diritto possa farsi valere anche nei confronti della pubblica amministrazione in un procedimento inteso alla riparazione dei danni provocati nell'esercizio della funzione pubblica. Se tale diritto possa farsi valere nei confronti di singoli enti amministrativi e la normativa nazionale in materia di responsabilità possa imporre la sussistenza di requisiti ulteriori ai fini del sorgere del diritto alla riparazione.

6) Assumendo che il diritto dell'Unione non conferisca alla ricorrente la possibilità di conseguire direttamente la riparazione totale dei danni ad essa causati sul fondamento dello stesso diritto dell'Unione, se il requisito dell'equivalenza processuale obblighi ad applicare le medesime norme per dirimere, da una parte, le controversie da valutare sulla base del diritto dell'Unione e, dall'altra, controversie simili da valutare sulla base del diritto ungherese.

7) Se in fattispecie simili a quelle del caso in esame – posto che le misure legislative e amministrative adottate dagli Stati membri nel contesto della lotta contro l'influenza aviaria ad alta patogenicità negli uccelli selvatici nell'Unione incidono necessariamente sul funzionamento del mercato interno – sia possibile, in un procedimento giurisdizionale relativo alle misure di esecuzione del diritto dell'Unione, rivolgersi alla Commissione per conseguire un parere quale *amicus curiae*, in particolare nelle ipotesi in cui sia noto che la Commissione ha avviato un procedimento per inadempimento contro lo Stato membro di cui trattasi, relativo a questioni giuridiche rilevanti quanto al caso in esame.

8) Assumendo che sia possibile rivolgersi alla Commissione europea per conseguire un provvedimento quale *amicus curiae* o per chiedere una semplice informazione, se la Commissione sia tenuta a articolare il provvedimento quale *amicus curiae* o precisazioni relative ai dati, documenti o dichiarazioni conseguiti durante il procedimento per inadempimento e con riguardo alla sua prassi in materia, in particolare laddove si tratti di dati riservati conseguiti in fasi precedenti al procedimento per inadempimento dinanzi alla Corte. Se possano utilizzarsi pubblicamente tali dati in una concreta controversia pendente dinanzi a un giudice nazionale».

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

31 Occorre sottolineare che, ai termini delle circostanze specifiche della decisione di rinvio, il focolaio dell'influenza aviaria di cui al procedimento principale è stato constatato su un uccello selvatico. Nel caso di specie si tratta di un cigno trovato morto in seguito ad un'infezione da influenza aviaria.

32 Orbene, per quanto riguarda le direttive 92/40 e 2005/94, dall'articolo 1 di queste ultime risulta che il loro ambito di applicazione comprende solo l'istituzione delle misure preventive e delle misure di lotta in caso di sospetto o di effettiva comparsa, all'interno di un allevamento, di un focolaio di influenza aviaria nel pollame o in altri volatili in cattività.

33 Di conseguenza tali direttive non sono applicabili al caso di specie, in quanto il loro ambito di applicazione non comprende il caso di comparsa di un focolaio di influenza aviaria in un uccello selvatico, il cui carattere isolato richiede misure meno restrittive.

34 È pertanto alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare le questioni sollevate dal giudice del rinvio.

Sulle questioni settima e ottava

35 Con le sue questioni settima e ottava, che occorre esaminare per prime, il giudice del rinvio intende chiarire in che misura il giudice nazionale ha la facoltà di chiedere alla Commissione di fornirgli chiarimenti nell'ambito di una controversia relativa a misure di attuazione del diritto dell'Unione, in particolare qualora un procedimento per inadempimento inerente alla trasposizione della direttiva 2005/94 sia stato avviato dalla Commissione, e in che modo possano essere utilizzate le informazioni raccolte.

36 A tale riguardo, secondo costante giurisprudenza, la Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale, qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale oppure qualora il problema sia di natura ipotetica, oppure nel caso in cui la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (v. sentenza PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

37 Nel caso di specie, dal momento che la direttiva 2005/94 non è applicabile alla fattispecie, l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta al fine di sapere se la Commissione debba fornire chiarimenti relativi al ricorso per inadempimento avviato nei confronti dell'Ungheria e inerente alla trasposizione di tale direttiva è irrilevante ai fini della decisione che il giudice del rinvio è chiamato a pronunciare.

38 Ne risulta che la settima e l'ottava questione sollevate dal giudice del rinvio sono irricevibili.

Sulla prima questione

39 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se le decisioni 2006/105 e 2006/115 debbano essere interpretate nel senso che ostano, da un lato, a misure nazionali quali gli atti amministrativi del 15 e del 21 febbraio 2006, che dispongono l'istituzione di una zona di protezione sul territorio amministrativo di Csátalja e Nagybaracska e vietano il transito di pollame in tale zona, e, dall'altro, ad un provvedimento amministrativo come quello del 23 febbraio 2006, che nega ad un'impresa quale la ricorrente nel procedimento principale l'autorizzazione ad alloggiare tacchini in un impianto di allevamento situato a Nagybaracska.

40 In primo luogo, gli articoli 2, paragrafo, 1, lettera a), e 3, paragrafo 2, lettera c), della decisione 2006/105, nonché le identiche disposizioni della decisione 2006/115, da un lato obbligano lo Stato membro di cui trattasi a delimitare attorno all'area in cui è confermata la presenza di influenza aviaria ad alta patogenicità negli uccelli selvatici una zona di protezione del raggio di almeno tre chilometri e, dall'altro, vietano il trasporto di pollame e altri volatili in cattività attraverso tale zona, escluso il transito sulle principali strade e ferrovie e il trasporto verso la macellazione immediata.

41 Nel caso di specie, dal tenore letterale di tali disposizioni risulta che le misure nazionali di cui al procedimento principale, vale a dire l'istituzione di una zona di protezione e il divieto del trasporto di pollame attraverso detta zona, adottate con atti amministrativi da parte delle autorità ungheresi rispettivamente il 15 e il 21 febbraio 2006, sono conformi a queste stesse disposizioni, fatto che nessuna delle parti del procedimento principale ha contestato.

42 In secondo luogo, dal momento che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), della decisione 2006/105 vieta il trasporto di pollame attraverso la zona di protezione, vale a dire un trasporto che non comprende nessun tipo di carico o scarico degli animali, ne risulta, a fortiori, che è altresì vietato il trasporto del pollame verso un impianto di allevamento situato in tale zona, come programmato nella fattispecie. Inoltre, come sostenuto dalla Commissione, le deroghe previste all'articolo 6 di tale decisione si applicano solo ai trasporti effettuati all'interno della zona di protezione o a partire da essa. Tali deroghe non si applicano quindi ai trasporti effettuati al di fuori di tale zona e destinati ad essa, come avviene nel procedimento principale.

43 Ne risulta che il rifiuto, mediante il provvedimento amministrativo del 23 febbraio 2006, delle autorità ungheresi di autorizzare il trasporto di pollame destinato alla zona di protezione è conforme all'articolo 3, paragrafo 2, lettera c), delle decisioni 2006/105 e 2006/115. Il fatto di aver scelto la forma del provvedimento amministrativo non incide in alcun modo su tale valutazione, dal momento che dette decisioni non prevedono particolari modalità per la loro attuazione.

44 Alla luce dei suesposti rilievi, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che le decisioni 2006/105 e 2006/115 devono essere interpretate nel senso che non ostano, da un lato, a misure nazionali quali gli atti amministrativi del 15 e del 21 febbraio 2006, che dispongono l'istituzione di una zona di protezione sul territorio amministrativo di Csátalja e Nagybaracska e vietano il transito di pollame in tale zona, e, dall'altro, ad un provvedimento amministrativo come quello del 23 febbraio 2006, che nega ad un'impresa quale la ricorrente nel procedimento principale l'autorizzazione ad alloggiare tacchini nel suo impianto di allevamento situato a Nagybaracska.

Sulle questioni seconda e quarta

45 Con le sue questioni seconda e quarta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se le decisioni 2006/105 e 2006/115, che istituiscono misure di lotta contro l'influenza aviaria, debbano essere interpretate nel senso che contengono o rinviano a disposizioni che mirano ad instaurare un regime di riparazione dei danni causati dalle misure previste dalle decisioni stesse e, in caso di risposta negativa, se il fatto che la legislazione nazionale escluda il lucro cessante

dalla riparazione dei danni causati da misure nazionali di protezione come quelle di cui al procedimento principale, adottate conformemente alle decisioni 2006/105 e 2006/115, pregiudichi rispettivamente la libertà di impresa, il diritto di proprietà e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, sanciti rispettivamente agli articoli 16, 17 e 47 della Carta.

46 In primo luogo, si deve necessariamente constatare, come sostenuto anche dal resistente nel procedimento principale, dal governo ungherese, nonché dalla Commissione, che le decisioni 2006/105 e 2006/115 non contengono alcuna disposizione che mira ad instaurare un regime di indennizzo dei danni causati ai privati dall'attuazione delle misure di lotta contro l'influenza aviaria previste da tali decisioni.

47 Inoltre, ove le suddette decisioni costituiscano atti esecutivi adottati in forza dell'articolo 9, paragrafi 3 e 4, della direttiva 89/662/CEE del Consiglio, dell'11 dicembre 1989, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 395, pag. 13) e dell'articolo 10, paragrafi 3 e 4, della direttiva 90/425/CEE del Consiglio, del 26 giugno 1990, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 224, pag. 29), non risulta né dal tenore letterale né dallo scopo di tali direttive, che sono servite come base per l'adozione delle decisioni 2006/105 e 2006/115, alcuna competenza che attribuisca alla Commissione la facoltà di stabilire un regime di indennizzo.

48 In ogni caso, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, il legislatore dell'Unione, nell'ambito dell'ampio potere discrezionale di cui dispone in materia di politica agricola, può ritenere opportuno indennizzare, parzialmente o totalmente, i proprietari delle aziende in cui sono stati distrutti e abbattuti animali. Tuttavia la Corte ha concluso che non si può dedurre da questa constatazione l'esistenza, in diritto dell'Unione, di un principio generale che imponga la concessione di un indennizzo in ogni caso (v. sentenza Booker Aquaculture e Hydro Seafood, C-20/00 e C-64/00, EU:C:2003:397, punto 85).

49 Tale giurisprudenza è altresì applicabile al procedimento principale, tenuto conto in particolare del fatto che le misure nazionali di cui al procedimento principale sono meno gravose rispetto alle misure di distruzione e di abbattimento nella causa che ha dato origine alla sentenza Booker Aquaculture e Hydro Seafood (EU:C:2003:397).

50 Ne consegue che le decisioni 2006/105 e 2006/115, che istituiscono misure di lotta contro l'influenza aviaria, non contengono né rinviano a disposizioni che mirano ad instaurare un regime di riparazione dei danni causati dalle misure previste dalle decisioni stesse. Di conseguenza, tali decisioni non stabiliscono alcun obbligo di indennizzo a carico degli Stati membri.

51 In secondo luogo, poiché il giudice del rinvio si interroga sulla compatibilità del sistema di riparazione dei danni causati dall'adozione delle misure di cui al procedimento principale, come quello istituito dal legislatore nazionale, con la libertà di impresa, il diritto di proprietà e il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, quali garantiti dalla Carta, occorre anzitutto sottolineare che, secondo la legislazione nazionale di cui al procedimento principale, un operatore economico, costretto a collaborare nell'ambito di una misura epidemiologica, ha diritto ad una compensazione a titolo dei danni causatigli da tale collaborazione, ad esclusione del lucro cessante.

52 Orbene, si deve necessariamente constatare che, dal momento che un obbligo di riparazione non può essere basato sul diritto dell'Unione, una misura nazionale come quella di cui al procedimento principale che prevede il versamento da parte dello Stato interessato di un indennizzo corrispondente al danno e alle spese effettivi, con esclusione del lucro cessante, non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, ma dipende solo dalla scelta del legislatore nazionale.

53 A tale riguardo occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, il rinvio pregiudiziale, previsto all'articolo 267 TFUE, si basa su una netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, ove quest'ultima può pronunciarsi soltanto sull'interpretazione o sulla validità degli atti dell'Unione di cui a detto articolo. In tale contesto, non spetta alla Corte né pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni di diritto nazionale né stabilire se l'interpretazione datane dal giudice nazionale sia corretta (sentenza Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

54 Inoltre, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, che disciplina il suo ambito di applicazione, le disposizioni della medesima si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Tale disposizione conferma la costante giurisprudenza secondo la quale i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse. Ove una situazione giuridica non rientri nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione, la Corte non è competente al riguardo e le disposizioni della Carta eventualmente richiamate non possono giustificare, di per sé, tale competenza (v., in tal senso, sentenza Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punti 17, 19 e 22, nonché ordinanza Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, C-258/13, EU:C:2013:810, punti da 18 a 20).

55 Di conseguenza, la valutazione della legittimità di una legislazione nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che non prevede una riparazione integrale, ivi compreso il lucro cessante, dei danni subiti a causa dell'adozione, conformemente al diritto dell'Unione, di misure nazionali di protezione contro l'influenza aviaria, tenuto conto dei diritti alla tutela giurisdizionale effettiva, di proprietà nonché di libertà di impresa, non rientra nella competenza della Corte.

56 Infatti, come rilevato ai punti 48 e 49 della presente sentenza, non esiste nel diritto dell'Unione un principio generale che imponga agli Stati membri un obbligo di riparazione dei danni causati da siffatte misure.

57 Alla luce dell'insieme delle suesposte considerazioni, occorre rispondere alle questioni seconda e quarta dichiarando che, da un lato, le decisioni 2006/105 e 2006/115, che istituiscono misure di lotta contro l'influenza aviaria, devono essere interpretate nel senso che non contengono né rinviano a disposizioni che mirano ad instaurare un regime di riparazione dei danni causati dalle misure previste dalle decisioni stesse e, dall'altro, la valutazione della legittimità di una legislazione nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che non prevede una riparazione integrale, ivi compreso il lucro cessante, dei danni subiti a causa dell'adozione, conformemente al diritto dell'Unione, di misure nazionali di protezione contro l'influenza aviaria, tenuto conto dei diritti alla tutela giurisdizionale effettiva, di proprietà nonché di libertà di impresa, non rientra nella competenza della Corte.

Sulle questioni terza e quinta

58 Secondo la decisione di rinvio, alle questioni terza e quinta va data risposta nel caso in cui si risponda affermativamente alle questioni seconda e quarta.

59 Orbene, tenuto conto della risposta fornita alle questioni seconda e quarta, non è necessario rispondere alle questioni terza e quinta.

Sulla sesta questione

60 Con la sua sesta questione il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se il principio di equivalenza debba essere interpretato nel senso che, nel caso in cui un diritto alla riparazione per i danni subiti da un'impresa quale la ricorrente nel procedimento principale non risulti dal diritto dell'Unione, tale

principio possa essere applicato al fine di consentire l'applicazione delle stesse norme procedurali in esame, da un lato, a domande che possono essere giudicate in base al diritto dell'Unione e, dall'altro, a domande simili che possono essere giudicate in base alle norme di diritto ungherese.

61 Per quanto riguarda il principio di equivalenza, dalla giurisprudenza della Corte emerge che il rispetto di tale principio presuppone che la norma nazionale controversa si applichi indifferentemente ai ricorsi fondati sui diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione e a quelli fondati sull'inosservanza del diritto interno aventi un oggetto e una causa analoghi. Spetta al giudice nazionale, che dispone di una conoscenza diretta delle modalità procedurali applicabili, verificare le somiglianze tra i ricorsi di cui trattasi quanto a oggetto, motivo ed elementi essenziali (v. sentenza Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

62 Orbene, tenuto conto della risposta fornita alle questioni seconda e quarta, nessuna disposizione del diritto dell'Unione impone agli Stati membri l'obbligo di instaurare un regime di riparazione dei danni causati da misure nazionali di protezione come quelle di cui al procedimento principale. Al contrario, la possibilità di instaurare un siffatto regime dipende esclusivamente dalla scelta del legislatore nazionale.

63 Ne consegue che, ove il rispetto del principio di equivalenza presupponga l'applicazione indifferenziata di una norma nazionale in situazioni risultanti, da un lato, dall'applicazione del diritto dell'Unione e, dall'altro, dal diritto interno, tale principio non può essere applicato in una situazione che non rientra nel diritto dell'Unione, come quella di cui al procedimento principale.

64 In ogni caso, dalla decisione di rinvio risulta che, per quanto riguarda i ricorsi per riparazione dei danni causati dalle misure nazionali di protezione di cui al procedimento principale, nessun elemento indica un'applicazione differenziata delle norme procedurali nazionali dei diritti garantiti dal diritto dell'Unione né di quelli previsti dal diritto nazionale.

65 Alla luce delle suesposte considerazioni, il principio di equivalenza non è applicabile ad una situazione come quella di cui al procedimento principale.

Sulle spese

66 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Sesta Sezione) dichiara:

1) **Le decisioni 2006/105/CE della Commissione, del 15 febbraio 2006, recante alcune misure provvisorie di protezione per casi sospetti di influenza aviaria ad alta patogenicità negli uccelli selvatici in Ungheria, e 2006/115/CE della Commissione, del 17 febbraio 2006, che reca alcune misure di protezione dall'influenza aviaria ad alta patogenicità negli uccelli selvatici nella Comunità e abroga le decisioni 2006/86/CE, 2006/90/CE, 2006/91/CE, 2006/94/CE, 2006/104/CE e 2006/105/CE, devono essere interpretate nel senso che non ostano, da un lato, a misure nazionali quali gli atti amministrativi del 15 e del 21 febbraio 2006, che dispongono l'istituzione di una zona di protezione sul territorio amministrativo di Csátalja e Nagybaracska (Ungheria) e vietano il transito di pollame in tale zona, e, dall'altro, ad un provvedimento amministrativo come quello del 23 febbraio 2006, che nega ad un'impresa quale la ricorrente nel procedimento principale l'autorizzazione ad alloggiare tacchini nel suo impianto di allevamento situato a Nagybaracska.**

2) **Da un lato, le decisioni 2006/105 e 2006/115 devono essere interpretate nel senso che non contengono né rinviano a disposizioni che mirano ad instaurare un regime di riparazione dei danni causati dalle misure previste dalle decisioni stesse e, dall'altro, la valutazione della legittimità di una legislazione nazionale, come quella di cui al procedimento principale, che non prevede una riparazione integrale, ivi compreso il lucro cessante, dei danni subiti a causa dell'adozione, conformemente al diritto dell'Unione, di misure nazionali di protezione contro l'influenza aviaria, tenuto conto dei diritti alla tutela giurisdizionale effettiva, di proprietà nonché di libertà di impresa, non rientra nella competenza della Corte.**

Firme