

Approvazione del piano straordinario per il controllo delle malattie infettive della bufala mediterranea italiana

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 7 gennaio 2021, n. 140 - Abbruzzese, pres.; Russo, est. - Comune di San Marcellino (avv. Marciano) c. Regione Campania (avv. Calabrese).

Agricoltura e foreste - Approvazione del piano straordinario per il controllo delle malattie infettive della bufala mediterranea italiana.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Col ricorso in epigrafe il Comune di San Marcellino (CE) ha impugnato la delibera della Giunta Regionale della Campania n. 207 del 20.05.2019, pubblicata in data 27.05.2019, recante approvazione del Piano straordinario per il controllo delle malattie infettive della bufala mediterranea italiana.

A sostegno della domanda di annullamento ha dedotto due motivi di diritto così formulati in rubrica:

1) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, comma 1, L.R. Campania n. 03/2005 - Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, comma 1, della Legge 27.12.2002 - Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, comma 1073, L. n. 296/2006 (Finanziaria anno 2007) - Violazione e/o falsa applicazione

dell'art. 4 D.L. n. 91/2014 - Eccesso di potere per carenza di istruttoria, mancata comparazione degli interessi in gioco e motivazione apparente – in quanto, da un lato, l'atto non sarebbe stato preceduto dalla previa “intesa” col Ministero della Salute, dall'altro, la Regione avrebbe illegittimamente modificato la strategia di contrasto alla diffusione delle malattie infettive, non prevedendo più la vaccinazione quale misura preventiva per la protezione del patrimonio zootecnico in favore dell'abbattimento indiscriminato dei capi di bestiame risultati infetti;

2) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 10 del D.M. 592/1995 - Violazione e/o falsa applicazione art. 9 D.M. n. 651/1994 - Eccesso di potere per carenza di istruttoria, carenza di presupposto, motivazione perplessa, Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della Legge n°241/1990 – ove si lamenta che la delibera non sarebbe stata preceduta da un'adeguata istruttoria medico-veterinaria.

2. Si è costituita in resistenza l'intimata Amministrazione regionale con memoria difensiva ove ha eccepito in rito l'inammissibilità dell'azione, sotto plurimi aspetti, ed ha controdedito anche nel merito alle doglianze attoree, concludendo per la reiezione del ricorso.

3. All'udienza del 17 novembre 2020, celebrata con collegamento da remoto in videoconferenza tramite Microsoft Teams, ai sensi delle previsioni in materia di emergenza covid-19 contenute nell'art. 84 del D.L. 17 marzo 2020 n. 18, nell'art. 4 del D.L. 30 aprile 2020 n. 28 e nell'art. 25 del D.L. 28 ottobre 2020 n. 137, la causa è stata trattenuta in decisione sulla base degli atti, come da verbale.

4. Il Collegio reputa di poter prescindere dai profili di inammissibilità sollevati in rito dall'Amministrazione regionale resistente in quanto il ricorso si palesa infondato nel merito.

5. Con due motivi di diritto, dei quali si è riportata sopra per intero la rubrica, l'ente ricorrente lamenta in sintesi che:

- sotto il profilo procedimentale, la delibera non sarebbe stata preceduta dalla “intesa” tra l'Amministrazione regionale campana ed il Ministero della Salute, alla stregua di quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della Legge Regionale Campania n. 3/2005 (1° motivo, prima parte);

- la Regione avrebbe illegittimamente modificato la strategia di contrasto alla diffusione delle malattie infettive, azzerando arbitrariamente la facoltà di scelta, in capo alle aziende zootecniche, delle vaccinazioni animali, in particolare contro la brucellosi, in favore dell'abbattimento indiscriminato dei capi di bestiame risultati infetti, misura che produrrebbe un ingiustificato e deleterio depauperamento del patrimonio zootecnico (1° motivo, seconda parte);

- la delibera – in particolare l'affermazione secondo cui “[...] non sono state ancora raggiunte le condizioni previste per l'acquisizione della qualifica di territorio indenne e/o ufficialmente indenne da tubercolosi e brucellosi e che al momento la prevalenza di tali malattie nella specie bufalina in alcune aree del territorio regionale risulta ancora in aumento nel corso dell'anno 2018 [...]” – non sarebbe stata basata su un'adeguata istruttoria medico-veterinaria (2° motivo);

6. Il primo motivo è infondato sotto entrambi gli aspetti denunciati.

6.1. Quanto al primo profilo, giova premettere che in materia, come precisato di recente da questa Sezione (cfr. sentenza n. 5345/2018), “la competenza a decidere ed emanare atti di sorveglianza epidemiologica e di riprogrammazione delle attività di sorveglianza sulle aziende zootecniche in tema di tbc e brucellosi spetta, ai sensi degli art. 28 del d.lgs. (rectius D.M.) n. 651/1994 e dell'art. 23 D.M. 592/1995, al Ministero della Salute di concerto con le Regioni: tali Amministrazioni adottano, ognuno per le proprie competenze, Piani nazionali integrati (P.N.I.) e Piani regionali integrati (P.R.I.) al fine della eradicazione delle menzionate zoonosi. In quanto classificabili come atti di indirizzo politico amministrativo,

rientrano, quanto alla competenza nell'adozione, nelle attribuzioni degli organi politici e, quindi, della Giunta Regionale".

In tale quadro si colloca altresì la legge regionale Campania 18 gennaio 2005 n. 3, avente ad oggetto "Interventi urgenti per la tutela della bufala mediterranea italiana in Campania", evocata dal ricorrente, la quale prevede all'art.1, comma 1, che "[...] per il controllo e l'eradicazione della brucellosi bufalina, la Giunta Regionale della Campania, d'intesa con il Ministero della salute ed in conformità agli indirizzi dell'Unione europea, con delibera di Giunta regionale procede annualmente alla valutazione, alla verifica ed alla modifica ed integrazione dei piani straordinari di profilassi e risanamento".

6.2. Ciò posto, non può dubitarsi che la prevista concertazione si sia realizzata nella fattispecie all'esame atteso che nel corpo dello stesso provvedimento impugnato può leggersi testualmente quanto segue:

"Considerato che [...] b. il nuovo piano regionale è stato inviato, per le opportune valutazioni, al Ministero della Salute e ai competenti Centri Nazionali di Riferimento per la tubercolosi e per la brucellosi;

Preso atto a. delle osservazioni al citato piano espresse con la nota prot. n. 8042-P-21/03/2019 dal Ministero della Salute, sentiti i competenti Centri nazionali di riferimento, puntualmente recepite nel piano regionale".

6.3. Né può predicarsi una sorta di inversione procedimentale giacché la prima stesura del documento è stata trasmessa al Ministero in data 12.02.2019, le osservazioni sono state espresse in data 21.03.2019 (con richiesta di adeguamento al D. Lgs. 196/1999, al D.M. 592/1995 e all'O.M. 28.5.2015 ed alle linee guida sulle indagini epidemiologiche diramate con nota DGSAT 0028391 dell'11.12.2017) e risultano integralmente recepite nel documento finale approvato con la delibera di Giunta del 20.05.2019.

Dalla richiamata nota ministeriale si evince, altresì, che la valutazione è avvenuta "di concerto con il Centro nazionale di riferimento della tubercolosi bovina e bufalina dell'IZLER"; alla stessa è stato allegato, inoltre, il dettagliato parere del CNR Brucellosi di Teramo, "con invito ad attenersi" allo stesso "per le modifiche del piano" nei diversi punti ivi specificati.

6.4. Peraltro, ancorché l'Amministrazione regionale abbia prodotto in giudizio la richiamata nota ministeriale con l'allegato parere, nessuna ulteriore censura è stata formulata dal Comune ricorrente sul contenuto dell'apporto ministeriale o su eventuali incongruenze con lo stesso della stesura definitiva del piano.

La censura va pertanto conclusivamente rigettata.

6.5. Non merita accoglimento neanche il residuo profilo del primo motivo relativo alla mancata previsione della profilassi vaccinale quale metodo per debellare le malattie infettive della bufala mediterranea o limitarne la diffusione.

E' dirimente osservare al riguardo che l'assenza di disposizioni sul punto discende dal fatto che la scelta di non proseguire nella somministrazione del vaccino, con particolare riferimento alla brucellosi, risulta già compiuta a monte con precedenti provvedimenti amministrativi di carattere generale, i quali illustrano le ragioni del cd. blocco delle vaccinazioni, i quali non sono stati impugnati e la cui ampia motivazione non è stata neppure tardivamente contestata in questa sede.

6.6. Giova rammentare che, con decreto del 3 agosto 2007, il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiarò, ex art. 5 L. 24 febbraio 1992 n. 225, lo stato di emergenza nel territorio della provincia di Caserta e zone limitrofe, al fine di fronteggiare il rischio sanitario connesso alla elevata diffusione della brucellosi negli allevamenti bufalini (nominando poi l'Assessore Regionale all'Agricoltura ed alla Attività Produttive quale Commissario delegato per il superamento dell'emergenza, con O.P.C.M. del 21 dicembre 2007, n. 3634).

6.7. In tale quadro emergenziale la Giunta Regionale della Campania, con deliberazione di Giunta n. 2038 del 23 novembre 2007 (pubblicata sul B.U.R.C. del 24 dicembre 2007, n. 66) approvò il Piano Triennale per il controllo della brucellosi bufalina in provincia di Caserta (successivamente modificandolo ed integrandolo, da ultimo con delibera di G.R. n. 189 del 24 maggio 2011), col quale consentiva agli allevatori bufalini della provincia di Caserta di procedere alla vaccinazione del bestiame contro la brucellosi (praticata per circa sei anni ovvero da gennaio 2008 a dicembre 2013).

In particolare, il piano approvato con tale delibera, includeva tra gli obiettivi, alla lettera i), la "Vaccinazione con vaccino RB51 negli allevamenti presenti nelle zone a rischio più elevato, secondo le specifiche di cui al successivo punto 1.7". Ivi si prevedeva quanto segue: "La parte del territorio della Provincia di Caserta individuata in allegato al presente provvedimento viene definita "area ad alto rischio" di diffusione della brucellosi, mentre la restante parte del territorio provinciale viene definito come "area a basso rischio". E' resa obbligatoria la vaccinazione contro la brucellosi in tutti gli allevamenti bufalini non in possesso della qualifica di "Ufficialmente indenne" situati nell' "Area ad alto rischio". Previa richiesta degli allevatori interessati, sulla base di una valutazione epidemiologica e territoriale effettuata dal Servizio Veterinario competente e previo parere del Servizio Veterinario regionale e dell'Osservatorio epidemiologico Veterinario regionale, possono essere esclusi dalla vaccinazione gli allevamenti già Ufficialmente indenni che intendono riacquisire tale qualifica e gli allevamenti in via di risanamento nei quali è stato già effettuato almeno un controllo negativo. La vaccinazione è effettuata con il vaccino RB51, e viene praticata negli animali di età compresa tra i sei e i nove mesi, con un richiamo a distanza di un mese. [...] E' in ogni caso vietata la vaccinazione dei capi bufalini maschi. Le vaccinazioni sono effettuate dai Medici Veterinari dipendenti delle AA.SS.LL. nonché dai Medici Veterinari liberi

professionisti incaricati, sulla base di un protocollo operativo fornito dall'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Mezzogiorno".

6.8. Tuttavia, come riferito dallo stesso ricorrente, con delibera di Giunta n. 313 dell'8 agosto 2014, la stessa Regione Campania, d'intesa col Ministero della Salute, nell'approvare il nuovo Piano straordinario 2014-2016 per il controllo della brucellosi bufalina in provincia di Caserta, ha disposto il "blocco" delle vaccinazioni, avendo considerato:

"1. che per fronteggiare l'emergenza brucellosi bufalina nell'ambito territoriale casertano la Giunta

Regionale della Campania ha provveduto ad approvare da ultimo, con delibera n. 189 del 24 maggio 2011, un Piano Straordinario triennale per il controllo della brucellosi bufalina in Provincia di Caserta;

2. che le azioni intraprese, contestualmente all'applicazione del Piano straordinario regionale, hanno prodotto l'incremento delle attività di controllo per brucellosi bufalina in provincia di Caserta e, conseguentemente, una riduzione significativa dell'infezione brucellare negli allevamenti bufalini di tale ambito territoriale;

3. che il predetto piano triennale è scaduto a maggio 2014 e che occorre riproporre un nuovo provvedimento che contenga le misure straordinarie ancora necessarie per il controllo dell'infezione brucellare negli allevamenti bufalini casertani;

4. che al punto 1.7 del piano triennale, per arginare la diffusione della malattia, è prevista la vaccinazione degli allevamenti bufalini approvata dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della Decisione della Commissione 2002/598/CE del 15 luglio 2002, in quanto espressamente prevista nel Piano di eradicazione della brucellosi bovina presentato dall'Italia ai sensi della Decisione del Consiglio 90/424/CEE e approvato con Decisione della Commissione n° 712/CE del 23/11/2010;

5. che la vaccinazione è stata espressamente limitata a femmine giovani di età compresa tra 6 e 9 mesi;

6. che da indagini esperite in ambito territoriale è emerso che in alcune aziende bufaline della provincia di Caserta è stata effettuata la vaccinazione con vaccino RB51 in animali adulti, non consentita dal piano straordinario regionale [...]".

L'Amministrazione regionale ha quindi osservato che:

- *"il tavolo tecnico istituito presso il Ministero della Salute al fine di valutare le risultanze del piano di campionamento straordinario ha constatato che la situazione epidemiologica raggiunta è tale da consentire l'abbandono della vaccinazione quale strumento di contenimento della malattia e che, pertanto, le azioni di profilassi possono essere ricondotte a quelle già previste dalla normativa nazionale";*

- *"tale avviso è stato formalizzato dal Ministero della Salute con nota n. 0000569-15/01/2014- DGSFAF-COD_UO-P del 15/01/2014";*

- *"con nota n. 20014.0056037 del 27/01/2014 è stato richiesto al Ministero della Salute di comunicare la determinazione di sospensione della vaccinazione all'UE".*

6.9. Dunque, alla stregua di quanto fin qui rilevato e concludendo sul punto, va ribadito che il mutamento di strategia nel contenimento delle malattie infettive è stato compiuto con la delibera di Giunta n. 313 dell'8 agosto 2014, provvedimento restato inoppugnato, sulla base di una pluralità di argomentazioni che l'Amministrazione regionale ha reputato ancora attuali e che, comunque, non risultano efficacemente smentite dall'assunto ricorsuale.

6.10. Neppure vale osservare, in contrario, che un "indiscriminato" abbattimento dei capi di bestiame risultati infetti produrrebbe un ingiustificato e deleterio depauperamento del patrimonio zootecnico.

Invero, la critica non tiene conto del fatto che gli obiettivi fissati dal Piano vanno perseguiti attraverso una pluralità coordinata di azioni, elencate nel documento dalla lettera a) alla lettera l), le quali comprendono, tra l'altro, la verifica costante della corretta iscrizione nella Banca Dati Nazionale (BDN) di tutte le aziende e di tutti i capi bufalini, l'identificazione elettronica di tutto il patrimonio bufalino, la realizzazione della banca genetica regionale della specie bufalina, il controllo sulle movimentazioni, il controllo annuale del 100% della popolazione bufalina delle aziende e dei capi soggetti a controllo per tubercolosi e brucellosi, l'utilizzo di attrezzature elettroniche per le operazioni di profilassi negli allevamenti bufalini, la registrazione nel sistema informativo SANAN di tutte le operazioni di profilassi eseguite, dei focolai sospetti e/o confermati e dell'aggiornamento della qualifica sanitaria degli allevamenti.

In tale quadro sistematico l'abbattimento dei capi infetti previsto dalla lettera i) costituisce l'estrema misura da adottarsi, peraltro in esito all'esecuzione delle prove diagnostiche ed alla procedura ivi disciplinata, che nel ricorso in trattazione non hanno costituito oggetto di specifiche censure.

7. Le considerazioni che precedono consentono di disattendere anche il secondo motivo col quale l'istante assume – solo genericamente – il vizio di difetto di istruttoria, che risulta invece smentito *per tabulas* dalla documentazione già citata e dagli altri atti richiamati nel provvedimento impugnato (in particolare, l'O.M. 28.5.2015 del Ministero della Salute, la cui efficacia è stata prorogata da ultimo dall'O.M. 13.5.2019), i quali poggiano su dati fattuali non contestati specificamente attraverso idonei elementi probatori di segno contrario.

8. In conclusione, alla luce di tutto quanto fin qui esposto, il ricorso va rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

Il contributo unificato resta definitivamente a carico della parte ricorrente soccombente.

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it