

Misure sanitarie a seguito di diagnosi di Brucellosi bovina/bufalina e principio di precauzione

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 4 gennaio 2021, n. 22 - Abbruzzese, pres.; D'Alterio, est. - Mirra (avv. Luciano) c. Azienda Sanitaria Locale Caserta (avv. Casanova) ed a.

Agricoltura e foreste - Allevamento - Disposizioni sanitarie a seguito di diagnosi di Brucellosi bovina/bufalina - Misure di igiene - Isolamento in appositi reparti degli animali positivi prima dell'invio al macello - Principio di precauzione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del presente giudizio notificato alla Regione Campania e alla A.S.L. di Caserta in data 30 dicembre 2018 e depositato il 2 gennaio 2019 il ricorrente ha impugnato l'epigrafato provvedimento recante *"Disposizioni sanitarie a seguito di diagnosi di Brucellosi bovina/bufalina qualifica ritirata/focolaio"*, emesso dal Dipartimento di prevenzione U.O.V. dell'Azienda Sanitaria Locale di Caserta mediante cui, oltre a disporre misure di igiene, si imponeva l'invio al macello dei capi positivi entro 15 giorni e i presupposti rapporti di prova IZSM, allegati all'atto summenzionato.

2. A sostegno del ricorso il ricorrente assume in punto di fatto di essere allevatore bufalino con azienda sita in Grazzanise (Ce) via Fiume Morto, da oltre un decennio ufficialmente indenne da brucellosi con circa 400 capi allevati, e che, tuttavia, in data 24 dicembre 2018, a seguito delle profilassi poste in essere nel mese di dicembre 2018 dall'ASL Caserta - Servizi veterinari di Pignataro Maggiore, riceveva comunicazione della positività di 20 capi bufalini alla brucellosi.

3. Ciò posto il ricorrente, assumendo l'illegittimità dei provvedimenti gravati, ha articolato avverso i medesimi, in sette motivi di ricorso, le seguenti censure:

1) Violazione e falsa applicazione Decreto Dirigenziale n. 221 del 29 settembre 2016 Allegato A articolo 5. Violazione e falsa applicazione protocolli regionali del settore.

Nella prospettazione attorea vi sarebbe un'evidente anomalia nelle procedure eseguite dall'ASL relativamente al rapporto di prova in relazione a n. 18 capi esaminati, atteso che, a fronte di una data di prelievo del 3 dicembre 2018, i campioni di ben 106 capi sono stati consegnati presso l'IZSM solo in data 6 dicembre 2018 e cioè ben quattro giorni dopo il prelievo, con evidente violazione del Protocollo Regionale rappresentato dal D.D. n. 221 del 29 settembre 2016 che all'art. 5 dell'Allegato A impone al Servizio Veterinario la consegna all'IZSM dei campioni prelevati entro e non oltre due giorni lavorativi, onde evitare che il passare dei giorni comprometta il materiale ematico e renda inattendibili le prove sierologiche.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 comma 1 D.M. 651/94. Eccesso di potere. Travisamento. Sviamento.

Nella prospettazione attorea gli atti gravati violerebbero la normativa in rubrica posto che si sarebbe disposto l'abbattimento di animali che non manifesterebbero alcun segno clinico della malattia (ritenzione placentare, calo ponderale di produzione lattifera, parti prematuri, aborti, ecc.) come da relazione del tecnico di parte depositata in atti, per cui, a dire del ricorrente, nessun capo bufalino di sua proprietà poteva essere considerato sospetto di infezione brucellare.

3) Violazione e falsa applicazione art. 10 D.M. 651/94. Eccesso di potere. Manifesta ingiustizia.

A dire del ricorrente il provvedimento di abbattimento sarebbe altresì violativo del disposto dell'art. 10 del D.M. 651/94 laddove dispone che *"Un allevamento bovino è considerato infetto da brucellosi in seguito all'isolamento dell'agente eziologico e/o quando uno o più capi che lo costituiscono hanno reagito positivamente alle prove sierologiche ufficiali"*. Ed invero, nella prospettazione attorea, alla luce dell'asserita incontestabile violazione del protocollo regionale, per quanto già esposto al motivo sub 1), le procedure analitiche e le risultanze sierologiche relative ai capi bufalini dell'azienda ricorrente dovrebbero essere considerate inattendibili, di talché il Servizio Veterinario dovrebbe ben accogliere la richiesta dell'allevatore di approfondire il caso all'esame, al fine di indagare approfonditamente con metodologie ulteriori o ripetute.

4) Falsa o errata applicazione O.M. 28 maggio 2015, art. 5. Violazione e falsa applicazione DGR Campania n. 739/2006. In tesi di parte, gli atti gravati sarebbero altresì illegittimi per violazione dei tempi procedurali di notifica degli esami diagnostici al proprietario e/o detentore degli animali positivi, posto che, ai sensi della precitata ordinanza ministeriale e della Delibera giuntale, tale notifica avrebbe dovuto essere effettuata *"entro due giorni dalla conferma di positività per tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina"*, mentre il Servizio Veterinario di Pignataro Maggiore, pur ricevendo gli esiti diagnostici nelle date del 18 e 19 dicembre 2018, ha poi notificato l'esito sfavorevole al ricorrente solo in data 24 dicembre 2018.

5) Violazione e falsa applicazione O.M. 28 maggio 2015 come modificata dall'art. 1, lett.b), O.M. giugno 2017.

Assume inoltre il ricorrente la violazione dell'O.M. richiamata in rubrica, laddove impone, ad apertura del focolaio, che il Servizio Veterinario, dopo aver avviato indagine epidemiologica in allevamento precedentemente indenne a seguito di sospetto di positività per tubercolosi o brucellosi bufalina, *"acquisisce le prime risultanze relative ad esami clinici e/o anatomico-patologici, controlli sierologici e/o accertamenti microbiologici.."*; ciò in quanto, secondo il ricorrente, a seguito di positività alla brucellosi, non è stato condotto alcun accesso per indagine epidemiologica, impedendo una seria ed approfondita indagine sull'eventuale presenza di agente eziologico in stalla come previsto dall'art. 10 D.M. 651/94.

6) Abuso del principio di precauzione e prevenzione. Eccesso di potere. Manifesta ingiustizia.

A dire del ricorrente gli atti gravati violerebbero i principi di precauzione e prevenzione, quali elaborati dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria.

In particolare, secondo quanto ritenuto dalla Corte Costituzionale con sentenza 17 marzo 2006 n. 116: *"La mancanza di chiari indizi legati alla presenza di incontestabili evidenze scientifiche non possono giustificare una incongrua imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica privata sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse della salute umana"*.

Segnatamente, secondo il ricorrente, sarebbe violato l'art. 20 del REG. (CE) 2160/2003 del 17/11/2003 secondo cui *"Nello stabilire gli obiettivi di riduzione delle zoonosi e degli agenti zoonotici nella popolazione animale occorrerà tenere conto, in particolare della loro frequenza e della tendenza epidemiologica riscontrata nelle popolazioni umana e animale, nei mangimi e nei prodotti alimentari, della gravità della patologia nell'uomo, delle potenziali conseguenze economiche, del parere scientifico nonché dell'esistenza di opportune misure volte a ridurre la prevalenza"*. Ciò in quanto, a dire del ricorrente, in materia di brucellosi bufalina non sarebbero mai stati messi a disposizione dati scientifici, pareri scientifici, dati epidemiologici e di indagini microbiologiche tendenti ad isolare e tipizzare il batterio che possano dimostrare non solo la gravità della patologia ma la sicura e certa attribuibilità ai capi bufalini mediante il ceppo c.d. *brucella abortus* e non ad esempio della *brucella melitensis* ben più incidente.

7) Eccesso di potere. Violazione e falsa applicazione REG. U.E. 2016/429. Manifesta ingiustizia.

Il ricorrente assume inoltre la violazione del REG. U.E. 2016/429 che individua solo 5 malattie costituenti zoonosi pericolose: afta epizootica, peste suina classica, peste suina africana, influenza aviaria e peste equina, senza comprendervi la brucellosi bufalina.

Secondo il ricorrente ciò dovrebbe indurre a classificare la brucellosi bufalina come una patologia sicuramente non grave e mai approfonditamente studiata e spesso associata alla brucellosi bovina, difficilmente trasmissibile all'uomo.

4. Si è costituita la A.S.L. di Caserta, difendendo la legittimità degli atti gravati e concludendo per il rigetto del ricorso.

5. L'istanza cautelare è stata rigettata dalla Sezione con ordinanza n. 148/2019 del 24 gennaio 2019 sulla base dei seguenti rilievi: *"Ritenuto, al sommario esame della fase cautelare, che l'istanza di sospensiva non sia meritevole di accoglimento, alla luce delle difese svolte dalla resistente amministrazione da cui sembra emergere una corretta applicazione dei protocolli regionali di settore e del D.M.651/94 nonché - alla luce delle risultanze delle prove sierologiche - del principio di precauzione, il quale comporta, in concreto, che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione precoce, anticipatoria rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, di modo che la sussistenza di un pregiudizio - anche solo potenziale - alla igiene pubblica umana e/o animale giustifica l'adozione di misure, benché non siano tecnicamente o scientificamente consolidate, atte a prevenire o eliminare qualsiasi rischio (cfr. in termini ord. della Sezione n. 108/2019); Ulteriormente considerato che nella comparazione tra gli interessi coinvolti deve accordarsi prevalenza a quello, pubblico, alla tutela della salute rispetto a quello del ricorrente, comunque compensabile attraverso il meccanismo degli indennizzi previsto per legge (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 10 novembre 2010, ord. n. 5154 e 25 gennaio 2011, ord. n. 320)"*.

6. Il ricorso è stato trattenuto in decisione all'esito dell'udienza del 17 novembre 2020, celebrata sulla base dei soli scritti difensivi, ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 d.l. 28/2020 e 25 d.l. 137/2020.

7. Il ricorso deve essere rigettato, avuto riguardo all'infondatezza di tutte le censure.

7.1 In ragione della sostanziale sovrapposibilità delle doglianze spiegate, il primo e il terzo motivo -con cui, da un lato, si lamenta la violazione dei tempi contingentati per il compimento delle verifiche diagnostiche, con compromissione del campione ematico prelevato, e, dall'altro, si afferma la conseguente inattendibilità delle prove sierologiche effettuate e la necessità della loro ripetizione - possono essere analizzati congiuntamente.

Le censure sono infondate in fatto prima che in diritto.

Ed invero, come incontestatamente rimarcato dalla difesa resistente, sul punto sussiste un macroscopico errore di fatto commesso da parte ricorrente, in quanto la consegna dei campioni all'Istituto Zooprofilattico Sperimentale risulta avvenuta effettivamente il 4 dicembre 2018, nel pieno rispetto di quanto prescritto dal piano straordinario 2016-2018 per il controllo delle malattie infettive della Bufala Mediterranea Italiana in Regione Campania, mentre la diversa data indicata dal ricorrente, riferita alla data di accettazione riportata nel rapporto di prova n. 192835, è invece relativa alla data di registrazione dei dati dei campioni nel sistema informatico SIGLA dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale, registrazione necessaria ad assicurare l'identificazione e la reperibilità dei campioni e delle relative prove di laboratorio.

7.2 Quanto al secondo motivo – con cui si assume che i capi risultati infetti non avrebbero manifestato i segni clinici della malattia, come da consulenza in atti – occorre evidenziare che lo stesso pone la questione del rapporto tra “diagnosi clinica” e “diagnosi sierologica”, profilo questo da esaminare alla luce delle disposizioni del D.M. 651/1994, come ribadite dall’Ordinanza Ministeriale del 28 maggio 2015.

Difatti, sul piano normativo deve essere richiamata la nozione di “animale infetto”, ovverosia il capo di bestiame che risponde positivamente alla prova diagnostica ufficiale eseguita conformemente alle modalità riportate nell’allegato 1 del predetto D.M., ovvero riconosciuto infetto secondo quanto previsto dall’art. 7.

Quest’ultimo, in particolare, statuisce: “- 1. Un bovino o un bufalino è considerato infetto da Brucellosi quando: a) reagisce positivamente alle prove diagnostiche ufficiali; b) anche in presenza di un esito negativo alle prove diagnostiche ufficiali, la malattia risulta clinicamente manifesta o l’infezione è evidenziata dall’esito positivo di adeguate ricerche di laboratorio. 2. Un allevamento è infetto qualora uno o più capi sono dichiarati infetti in base ai riscontri diagnostici in vita di cui al comma 1 o effettuati post mortem.”.

L’allegato 1 dell’ordinanza ministeriale del 28 maggio 2015, nel disciplinare la tecnica e l’interpretazione delle prove ufficiali, espressamente stabilisce: “ Le prove sierologiche ufficiali sono: a. la prova della sieroagglutinazione rapida con antigene Rosa Bengala (SAR) da eseguirsi su tutti i campioni ematici prelevati; b. la prova della fissazione del complemento (FDC) da eseguirsi su tutti i campioni positivi alla SAR e su tutti gli animali dell’allevamento nel caso di allevamenti non indenni o non ufficialmente indenni e sottoposti a controllo per l’acquisizione della qualifica.”.

In ragione del riportato quadro normativo, è evidente che la positività alle prove ufficiali è da sola sufficiente a supportare la diagnosi di positività e, conseguentemente, è del tutto erronea la conclusione del ricorrente secondo cui alla prova sierologica avrebbe dovuto accompagnarsi, ai fini della conclusività dell’accertamento, anche l’effettuazione di un esame clinico dell’animale. Può quindi concludersi che lo stesso D.M. invocato dalla parte ricorrente reca disposizioni contrastanti con l’assunto posto a fondamento della censura attorea, in quanto, alla luce della normativa di cui sopra, la “diagnosi sierologica” è di per sé idonea a suffragare la “reazione positiva” ed a legittimare le misure di cui all’art. 8 del D.M. citato.

Nella specie, dunque, a prescindere dall’osservazione clinica della malattia, l’indagine sperimentale di laboratorio ha confermato l’ipotesi eziologica.

7.3 Col quarto mezzo il ricorrente sostiene che l’ASL Caserta avrebbe violato il disposto di cui all’art. 5 dell’O.M. 28 maggio 2015, in ragione del quale l’ente accertatore dovrebbe comunicare all’allevatore la conferma di positività per tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina entro due giorni dalla conoscenza della stessa, mentre l’ASL ha provveduto alla notifica del provvedimento solo dopo cinque giorni.

La censura è del tutto pretestuosa, non essendo palesata quale sarebbe la lesione subita dal ricorrente e provocata dalla denunciata violazione della norma in questione, che prevede un termine meramente sollecitatorio e non perentorio, che certo non esaurisce il potere dell’amministrazione di provvedere, comunque posta a garanzia delle esigenze di tutela della salute dei cittadini, di talché sarebbe del tutto contrario alla sua ratio non macellare capi infetti da brucellosi per il solo fatto che la notizia della positività sia stata comunicata all’allevatore al quinto piuttosto che al secondo giorno dal momento della ricezione dei risultati.

7.4 Col quinto motivo di ricorso, il ricorrente, ancora una volta senza indicare le conseguenze lesive connesse alla censura sollevata, sostiene che, a seguito della riscontrata positività alla brucellosi, l’ASL Caserta non avrebbe effettuato alcun accesso per indagine epidemiologica.

Ebbene, in disparte i profili di inammissibilità della censura, stante la suindicata genericità, va rilevato che, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, l’ASL Caserta ha operato nel pieno rispetto della normativa in materia, provvedendo nel termine di due giorni dal riscontro della positività per brucellosi bovina e bufalina ad effettuare l’adempimento specificamente richiesto dalla richiamata ordinanza ministeriale, ovvero ad avviare l’indagine epidemiologica, come risulta dal Sistema Informativo Nazionale per la Notifica delle Malattie Animali (in sigla: SIMAN), anche prevedendo di avvalersi della collaborazione dell’Istituto Zooprofilattico Sperimentale competente per territorio per il prosieguo nell’approfondimento, onde individuare strategie per la rapida estinzione del focolaio, il contenimento dell’infezione e la determinazione delle cause dell’insorgenza.

7.5 Da disattendere è anche il sesto motivo di ricorso, con il quale parte ricorrente assume la violazione dei principi di precauzione.

Ed invero, l’operato di parte resistente risulta pienamente conforme all’indicato principio, costituente uno dei canoni fondamentali del diritto dell’ambiente e alla salute (cfr. Cons. Stato, n. 30 del 2009).

Com’è noto, il principio di precauzione può essere definito come un principio generale del diritto comunitario che fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l’ambiente e, se si pone come complementare al principio di prevenzione, si caratterizza anche per una tutela anticipata rispetto alla fase dell’applicazione delle migliori tecniche previste, una tutela dunque che non impone un monitoraggio dell’attività a farsi al fine di prevenire i danni, ma esige di verificare preventivamente che l’attività non danneggi l’uomo o l’ambiente. Tale principio trova attuazione facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali valori sugli interessi economici (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, n. 304 del 2005).

nonché TRGA Trentino-Alto Adige, TN, 8 luglio 2010 n. 171) e riceve applicazione in tutti quei settori ad elevato livello di protezione, e ciò indipendentemente dall'accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso o potenzialmente tale e gli effetti pregiudizievoli che ne derivano, come peraltro più volte statuito anche dalla Corte di Giustizia comunitaria, la quale ha in particolare rimarcato come l'esigenza di tutela della salute umana diventi imperativa già in presenza di rischi solo possibili, ma non ancora scientificamente accertati, atteso che, essendo le istituzioni comunitarie e nazionali responsabili - in tutti i loro ambiti d'azione - della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, la regola della precauzione può essere considerata come un principio autonomo che discende dalle disposizioni del Trattato (cfr. Corte di Giustizia CE, 26 Novembre 2002 T132; sentenza 14 luglio 1998, causa C-248/95; sentenza 3 dicembre 1998, causa C-67/97, Bluhme; Cons. Stato, VI, 5 dicembre 2002, n. 6657; T.A.R. Lombardia, Brescia, 11 aprile 2005, n. 304). In definitiva l'obbligo giuridico di assicurare un "elevato livello di tutela della salute umana", con l'adozione delle migliori tecnologie disponibili, tende a spostare il sistema giuridico europeo, dalla considerazione del danno da prevenire e riparare, alla precauzione (principio distinto e più esigente della prevenzione), mediante l'integrazione degli strumenti giuridici, tecnici, economici e politici per uno sviluppo economico davvero sostenibile ed uno sviluppo sociale che veda garantita la qualità della vita e della salute quale valore umano fondamentale di ogni persona e della società (informazione, partecipazione ed accesso). La stessa politica della Comunità in materia mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni, ed è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati alla salute; come significato dalla più autorevole giurisprudenza formatasi sul punto, *"l'applicazione del principio di precauzione comporta, in concreto, che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione precoce, anticipatoria rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche. È evidente, peraltro, che la portata del principio in esame può riguardare la produzione normativa in materia ambientale o l'adozione di atti generali ovvero, ancora, l'adozione di misure cautelari, ossia tutti i casi in cui l'ordinamento non preveda già parametri atti a proteggere l'ambiente dai danni poco conosciuti, anche solo potenziali"* (cfr. sul punto, T.A.R. Piemonte, I, 3.5.2010 n. 2294).

7.6 Del tutto destituita di fondamento risulta infine l'ultima censura, con la quale la parte ricorrente pone in dubbio finanche la pericolosità per la salute umana della brucellosi.

Basti al riguardo osservare che l'allegato II del Regolamento U.E. n. 429/2016 individua la brucellosi nel novero delle malattie trasmissibili dagli animali agli uomini e, dall'altro, che la sussistenza di mere incertezze riguardo alla portata di rischi per la salute delle persone, per quanto sopra detto, comunque giustifica l'adozione di misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi: il principio di precauzione, infatti, lungi dal vietare l'adozione di qualsiasi misura in mancanza di certezza scientifica quanto all'esistenza o alla portata di un rischio sanitario, può, all'opposto, giustificare l'adozione, da parte del legislatore dell'Unione, di misure di protezione quand'anche permangano in proposito incertezze scientifiche (cfr.: Consiglio di Stato, sez. IV, 18 luglio 2017, n. 3559).

8. In definitiva, alla luce di tutte le superiori osservazioni il ricorso deve essere respinto.

9. Le spese di lite possono compensarsi nella misura della metà avuto riguardo alla complessità delle questioni e per la restante parte seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo, ferma rimanendo la debenza per intero del contributo unificato a carico della parte ricorrente.

(Omissis)