

# Adozione di una misura di abbattimento totale (c.d. *stamping-out*) di tutti i capi di bufala mediterranea italiana presenti in azienda

Cons. Stato, Sez. III 7 marzo 2024, n. 2240 - Santoleri, pres. f.f.; Pescatore, est. - (*Omissis*) (avv.ti Prisco e Sasso) c. Regione Campania (avv. Calabrese) ed a.

**Agricoltura e foreste - Azienda di allevamento bufalino - Rilevata positività alla tubercolosi di taluni capi bufalini - Misura di abbattimento totale (c.d. *stamping-out*) di tutti i residui capi presenti in azienda.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1. L'odierno appellante è titolare di un'azienda di allevamento bufalino (codice aziendale -OMISSIS-) sita in -OMISSIS-(CE) alla -OMISSIS-.

1.1. L'azienda ha mantenuto la qualifica sanitaria di "*ufficialmente indenne dalla tubercolosi*" fino al mese di maggio 2019, allorquando la qualifica le è stata sospesa per effetto della rilevata positività di taluni capi bufalini alle prove diagnostiche effettuate mediante la metodica dell'intradermotubercolinizzazione singola (IDT). Ai test facevano seguito altrettante e ripetute misure di abbattimento, il 14 maggio di 6 capi, il 16 giugno 2019 di 14 capi, il 2 settembre 2019 di 8 capi e il 23 dicembre 2019 di 6 capi.

1.2. Nel corso del mese di febbraio del 2020 i Dirigenti Veterinari dell'A.S.L. Caserta procedevano ad un nuovo controllo sull'allevamento, utilizzando quale prova diagnostica non già l'IDT singola (precedentemente impiegata) ma il test con il gamma-interferone.

1.3. All'esito di tale controllo risultava un sensibile incremento dei capi positivi alla TBC sicché, con disposizione sanitaria del 14 febbraio 2020, prot. n. -OMISSIS-, veniva ordinato l'invio al macello dei 75 capi diagnosticati come infetti.

1.4. Con il provvedimento prot. n. -OMISSIS- del 21 settembre 2020, il Dipartimento di Prevenzione dell'A.S.L. Caserta - UOV 15 di Piedimonte Matese - disponeva, proprio alla luce degli esiti diagnostici del febbraio 2020, l'abbattimento totale (c.d. *stamping-out*) di tutti i residui 251 capi presenti in azienda, e ciò in dichiarata applicazione del punto C.1 della Delibera della Giunta Regionale della Campania n. 207 del 20 maggio 2019.

2. Avverso il predetto provvedimento è insorto l'odierno appellante, agendo dinanzi al TAR Campania e deducendo che:  
*i)* l'avversata misura di abbattimento totale doveva ritenersi inficiata da un'insanabile carenza istruttoria, oltre che dall'erronea e falsa applicazione della disciplina di riferimento - come dettata dalla delibera giuntale del 28 maggio 2019, n. 207 "*Piano straordinario per il controllo delle malattie infettive della bufala mediterranea italiana per la Regione Campania*" - "*caso 2*" - in quanto l'abbattimento totale dei capi presenti nell'azienda era stato disposto attribuendo rilevanza decisiva ad elementi totalmente inconferenti, quali i precedenti focolai ormai estinti da tempo, e senza che fosse stato isolato il *Mycobacterium bovis*;

*ii)* l'impugnato provvedimento si poneva in contrasto con il punto C.1 del citato Piano regionale, poiché aveva concluso per l'elevata percentuale di positività intra-aziendale (superiore al 20%) assumendo a suo fondamento unicamente i risultati degli esami diagnostici effettuati sugli animali ancora in vita ma trascurando di considerare che gli esami *post mortem* (segnatamente, la prova PCR sul DNA) sui 75 capi abbattuti, risultati presuntivamente positivi alla TBC all'esito della prova con il gamma-interferone, avevano dato riscontro negativo.

Risultava quindi disatteso l'Allegato 2 all'O.M. 28 maggio 2015 nella parte in cui, subordinando l'adozione dello *stamping-out* alla valutazione non soltanto dell'elevato numero di positività degli animali al controllo ma, tra l'altro, anche all'isolamento del *Mycobacterium bovis*, attribuisce rilevanza pregnante agli esiti degli esami di laboratorio *post-mortem*, come dato indispensabile al fine di accertare l'effettivo stato patologico o meno dei capi abbattuti;

*iii)* ulteriore profilo di contrasto con quanto disposto dall'O.M. 28 maggio 2015 (art. 5 comma 2) emergeva dal fatto che il procedimento finalizzato all'adozione dell'abbattimento totale non era stato avviato con immediatezza, come imposto anche dal punto C.1 del Piano straordinario regionale, ma soltanto trascorsi otto mesi dall'ultimo controllo, ovvero in relazione ad una situazione sfuggita a controlli più recenti e aggiornati, e ciò nonostante il menzionato punto C.1 del Piano straordinario regionale preveda il costante monitoraggio delle condizioni dell'allevamento;

*iv)* l' "*elevata percentuale di positività intra-aziendale*" alla TBC era stata accertata attraverso un esame diagnostico, il test con il gamma-interferone, privo del crisma di prova ufficiale (essendo contemplato nelle fonti regolatrici solo come test di supporto) e realizzato mediante l'impiego di un kit BOVIGAM non validato per la bufala mediterranea.

3. Il TAR Campania ha respinto il ricorso.

Nella motivazione si legge che il potere del quale ha fatto uso il servizio veterinario "*si fonda sulla previsione dell'articolo 5 della O.M. 28 maggio 2015 pedissequamente recepita dalla delibera giuntale del 28 maggio 2019, n. 207, che ha*

approvato il “Piano straordinario per il controllo delle malattie infettive della bufala mediterranea italiana per la Regione Campania”. L'allegato 2 Linee guida, in ordine all'abbattimento totale dell'allevamento specificamente dispone: "Il Servizio Veterinario della ASL propone alla Regione l'applicazione dell'abbattimento totale in un focolaio e contestualmente chiede il parere dell'IZSM (Sezione competente) sulla base della valutazione dei seguenti criteri:

- focolaio insorto in territorio ufficialmente indenne;
- isolamento di *Mycobacterium bovis*, *Mycobacterium caprae*, *Brucella spp.* o il reperimento di lesioni da virus della leucosi bovina (in allevamento o al mattatoio);
- rischio di diffusione all'interno dell'azienda oppure ad altre aziende, anche in relazione alla tipologia di movimentazione degli animali ovvero in relazione al tipo di allevamento (pascolo vagante e/o stabulazione fissa);
- tutti i criteri di valutazione su menzionati devono sempre essere associati all'elevata percentuale di positività intra-aziendale (superiore al 20%) al momento del controllo".

Tanto premesso, il primo giudice ha ritenuto che l'Amministrazione:

“- sotto il profilo temporale, ha accertato la persistenza, all'interno dell'azienda, del focolaio in mondo continuativo nell'ultimo triennio, nonostante l'adozione delle misure di abbattimento mirato dei capi infetti, precedentemente adottate e regolarmente eseguite dai ricorrenti, a riprova di una gravità della situazione sanitaria tale da vanificare il reiterato ricorso alle medesime misure rivelatesi insufficienti a ripristinare la qualifica di allevamento ufficialmente indenne;

- con riguardo al pericolo della diffusività del contagio, ha acclarato come quest'ultimo si fosse esteso anche all'azienda confinante in modo tale che le stesse oramai costituivano un'unica unità epidemiologica per contiguità e caratteristiche dell'infezione, così rivenendo empirica conferma dell'acclarata possibilità che il contagio potesse ulteriormente estendersi;

- con specifico riferimento al sostrato scientifico supportante l'affermata impossibilità di eradicare l'infezione, non solo ha isolato il batterio del gruppo *Mycobacterium tuberculosis complex* all'esito degli esami condotti sui capi contagiati, ma anche riscontrato la costante presenza delle lesioni tipiche della malattia in occasione della macellazione regolare;

- in ordine al grado di diffusività attuale del contagio, disponendo l'indagine epidemiologica mediante il ricorso alla prova del gamma interferone, ha avuto l'ulteriore conferma che il focolaio sviluppatosi nel considerato contesto aziendale non si fosse, in realtà, mai estinto dal primo episodio, nonostante le adottate misure di risanamento”.

Il TAR ha inoltre evidenziato che, “come si evince dal rapporto di n. -OMISSIS- del 23/04/2020 redatto all'esito degli esami condotti dall'istituto Zooprofilattico per il Mezzogiorno, l'impugnato provvedimento si fonda su un'evidenza scientifica, affatto contestata dal ricorrente in ordine alla sua conclusione ed attendibilità, dell'avvenuto isolamento del batterio *M.bovis* all'esito dell'esame batteriologico condotto nell'azienda bufalina”.

Dopo avere altresì respinto le censure relative ai profili temporali del disposto abbattimento, il TAR si è poi soffermato sull'ultima delle articolate doglianze, a mezzo della quale il ricorrente aveva lamentato che, ai fini dell'accertamento della positività dei capi alla TBC, l'ASL si era avvalsa della prova del gamma interferone in luogo della prova IDT singola, in ritenuta violazione degli artt. 6 e 7 D.M. n. 592/95 e del Reg. UE n. 1226/2002, peraltro impiegando il Kit Bovigam non validato per la bufala mediterranea.

Il giudice di primo grado è giunto, in proposito, a conclusioni reiettive motivate sulla base del seguente percorso logico-argomentativo: “Premesso che IZM ha documentato la validazione delle modalità esecutive della contestata metodica diagnostica (ved. elenco delle prove accreditate), deve osservarsi come l'A.S.L. resistente abbia agito nel rispetto della DGRC 207/2019 di approvazione del “Piano straordinario per il controllo delle Malattie Infettive della bufala mediterranea italiana per la Regione Campania” che contempla il ricorso alla prova del gamma interferone non per confermare le risultanze della IDT eseguita sul singolo capo, bensì per confermare la presenza, come avvenuto nell'odierna fattispecie, della malattia in allevamento. Al riguardo si rappresenta che, in effetti, la Regione Campania, con l'indicato DGR n. 207 del 2019, ha prescelto quale test di approfondimento relativamente alla presenza della tubercolosi negli allevamenti ufficialmente indenni – quale non è quello del ricorrente – la prova del gamma interferone, non ritenendo abbastanza attendibile la prova dell'intradermotuberculinizzazione comparativa; la scelta della Regione Campania, al riguardo, tuttavia, non si pone in contrasto con la normativa comunitaria atteso che la prova del gamma interferone è riconosciuta nel Regolamento (CE) n. 1226/2002 e s.m.i come prova diagnostica di riferimento, accanto alla prova tubercolinica, che peraltro, alla stregua della normativa statale, è di per se sufficiente per la rilevazione dell'infezione, alla luce anche delle prescrizioni del DM n. 592/1995”.

4. Avverso la sentenza il ricorrente in prime cure ha proposto l'appello qui all'esame.

4.1. L'appellante ritiene che il primo giudice abbia errato nell'attribuire rilevanza ad episodi di insorgenza della patologia ormai remoti nel tempo, senza neppure considerare il profilo di rischio di un'eventuale diffusività del contagio ad altre aziende e così “tradendo” la ratio dello stamping out, dovendo questa intendersi quale misura finalizzata a fronteggiare nell'immediato situazioni di emergenza sanitaria.

4.2. Inoltre il TAR avrebbe affermato che il test del gamma-interferone è stato utilizzato per l'indagine epidemiologica nell'Azienda dell'appellante, senza valutare la diversità ontologica che v'è tra “indagine epidemiologica” – che ha lo scopo di studiare le origini dell'insorgere della malattia – e la prova con il gamma interferone, eseguita al fine di verificare la situazione sanitaria dei capi bufalini. Finalità quest'ultima - secondo parte appellante - non consentita, dal momento



che il gamma interferone non rientrerebbe nell'ambito delle prove ufficiali previste dall'allegato 1 al D.M. n. 592/1995, il quale contempla unicamente: a) l'intradermotubercolinizzazione (in sigla IDT ndr) unica: inoculazione singola di tubercolina PPD bovina (5000 UTC in 0,1 ml); b) l'intradermotubercolinizzazione comparativa.

4.3. L'appellante insiste altresì sulla circostanza del mancato isolamento del batterio del gruppo *Mycobacterium bovis*. Contesta la conclusione del rapporto di prova del 23 aprile 2020, n. -OMISSIS-, deducendo che gli esiti di tale esame batteriologico sarebbero stati "smentiti" dagli esami con il PCR effettuati dall'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Mezzogiorno, che hanno escluso la presenza del DNA del gruppo *Mycobacterium tuberculosis complex*, come da Rapporti di Prova, nn. -OMISSIS- e -OMISSIS-, rispettivamente del 26 maggio e 28 settembre 2020, successivi al rapporto di prova n. -OMISSIS-. Proprio sulla base di tale elemento, dotato di obiettiva rilevanza, il ricorrente in primo grado aveva dedotto come fosse incontestabile che l'avversata proposta di abbattimento totale era stata formulata in carenza del necessario presupposto dell'isolamento del *Mycobacterium bovis*.

4.4. Aggiunge l'appellante che una misura così grave, qual è l'abbattimento totale, avrebbe dovuto necessariamente essere adottata sulla scorta di un effettivo accertamento definitivo della positività dei capi e della presenza nell'allevamento della patologia tubercolare, non potendosi assegnare rilevanza risolutiva alla sola prova diagnostica effettuata sull'animale in vita, i cui esiti vanno sempre riscontrati con gli esami post-abbattimento, specificamente quelli effettuati in laboratorio, i soli idonei a confermare o meno la malattia, come richiesto dalla sopra richiamata normativa regionale.

4.5. L'appellante insiste, infine, nell'argomentare la tesi secondo la quale il test con il gamma-interferone non poteva essere considerato quale prova diagnostica ufficiale all'epoca della contestata azione amministrativa. E' pur vero - riconosce la parte - che il Regolamento CE/1226/2002, allegato B, al punto 3. - rubricato "Prove supplementari" - dispone che "Per poter individuare il maggior numero possibile di animali contagiati o ammalati in un allevamento o in una regione, gli Stati membri possono autorizzare l'uso della prova del gamma-interferone descritta nel Manuale di norme per le prove diagnostiche e i vaccini dell'OIE (IV edizione, 2000), capitolo 2.3.3 (tubercolosi bovina)"; tuttavia nella medesima disposizione si precisa che la prova supplementare debba essere eseguita "oltre alla prova della tubercolina", dunque giammai in modo esclusivo.

5. Il Collegio ha esaminato la causa all'udienza del 17 giugno 2021 e all'esito ha disposto una verifica tecnica, chiedendo all'organo incaricato di "eseguire analisi e controlli con metodi non limitati alle contestate analisi sierologiche, e quindi depositare analitica relazione sui risultati acquisiti, entro 60 giorni dalla pubblicazione della presente ordinanza".

6. Il Verificatore, individuato nel Direttore pro tempore dell'Istituto Superiore di Sanità, nelle conclusioni rassegnate nella relazione depositata in esecuzione dell'incarico, in data 21 gennaio 2022, ha rappresentato che il test gamma-interferone rientra tra le metodiche pienamente utilizzabili al fine di diagnosticare la TBC e che l'indagine in allora effettuata aveva trovato valida conferma nell'analisi *post mortem* conclusasi con l'isolamento del *Mycobacterium*.

Non ha però eseguito i nuovi test commissionatigli, ritenendo che essi fossero inutili o non significativi alla luce dei seguenti parametri valutativi: a) il lungo lasso temporale intercorso da quando erano state effettuate le prove che avevano condotto alla decisione di abbattere l'intero allevamento; b) il possibile verificarsi di diverse situazioni contingenti ascrivibili sia all'evoluzione dello stato sanitario degli animali, sia a eventuali fattori confondenti e non controllabili, che avrebbero potuto condizionare il risultato delle nuove prove; c) la considerazione che le attività diagnostiche condotte nel tempo sugli animali facenti parte dell'allevamento coprivano lo spettro degli opportuni approcci diagnostici che era ragionevole mettere in campo per definire, oltre ogni ragionevole dubbio, la sussistenza del focolaio di TBC.

7. L'appellante, nelle sue memorie conclusive depositate in vista dell'udienza pubblica di discussione, ha sostenuto che il Verificatore non aveva avuto alcuna preventiva interlocuzione con i consulenti di parte nominati; che il documento depositato, sebbene denominato "Relazione di Verificazione", in realtà non conteneva alcuna indicazione degli esiti delle operazioni peritali che secondo l'ordine istruttorio avrebbero dovuto essere effettuate; e che siffatto *modus procedendi* risultava irrituale e illegittimo, posto che la verifica era stata finalizzata, in modo chiaro ed inequivocabile, a stabilire quale fosse lo *status* sanitario degli animali ancora presenti nell'allevamento, dopo l'abbattimento dei capi dichiarati infetti. Le ragioni addotte per giustificare il rifiuto a effettuare le "nuove e approfondite analisi" non avevano, quindi, base scientifica, se rapportate alla *ratio* della richiesta istruttoria formulata dalla Sezione

8. All'esito dell'udienza pubblica del 12 aprile 2022 il Collegio, con ordinanza -OMISSIS- del 2022, ha ritenuto la causa non ancora matura per la decisione e bisognevole di ulteriori approfondimenti istruttori, così motivando questa scelta:

"9.1. Non si deve trascurare che il provvedimento impugnato ha disposto l'abbattimento totale dei capi allevati, pur dopo l'avvenuta macellazione dei 75 capi, rilevati come infetti all'esito del test gamma interferone. Trattasi di una misura di cautela radicale, riservata ai casi in cui può ragionevolmente formularsi, sulla base di alcuni indicatori previsti dalla normativa tecnica, la prognosi di una rapida e generalizzata diffusione della malattia, tale da richiedere interventi di eradicazione totale attraverso l'abbattimento dell'intero allevamento, il cd stamping-out.

9.2. Ciò considerato, il Collegio ritiene necessaria, anche alla luce del carattere esiziale che il provvedimento riveste per la vita degli animali e per la sopravvivenza della realtà aziendale dell'appellante, un'ulteriore indagine, tesa a comprendere se la prognosi formulata possa o meno rivelarsi fallace a cagione di una possibile erronea valorizzazione degli indicatori innanzi menzionati, causata dalla non corretta esecuzione degli esami sugli animali al tempo vivi (esami

ormai non più ripetibili in ragione dell'abbattimento degli animali predetti).

9.3. L'unico modo idoneo a garantire una delibazione giurisdizionale effettiva della ragionevolezza della prognosi effettuata ex ante dall'amministrazione, è quella di verificare la condizione dei capi residui ancora in vita, sì da comprendere se, come ipotizzato dall'amministrazione, la malattia si sia ulteriormente diffusa, e in che misura. Lo scopo non è quello di sindacare il "merito" della discrezionalità utilizzata dall'amministrazione nella scelta dello stamping out rispetto all'abbattimento di singoli capi (scelta tra l'altro guidata dalle previsioni dell'articolo 5 della O.M. 28 maggio 2015 recepita dalla delibera giuntale del 28 maggio 2019, n. 207 di approvazione del "Piano straordinario per il controllo delle malattie infettive della bufala mediterranea italiana per la Regione Campania"), quanto quello di verificare indirettamente, attraverso l'unico controllo ex post effettuabile (quello, appunto, sui capi residui rimasti in vita), la correttezza dell'istruttoria al tempo condotta dall'amministrazione attraverso esami - oggi irripetibili - sui quei 75 capi considerati infetti poi tempestivamente abbattuti. Correttezza istruttoria che, invero, è alla base della prognosi ex ante formulata, e ne condiziona la legittimità.

9.4. Il nuovo organismo di verifica dovrà pertanto sottoporre i capi residui dell'allevamento dell'appellante a intradermotubercolinizzazione unica e poi al test supplementare del gamma interferone, per poi relazionare e commentare gli esiti".

9. Dei nuovi approfondimenti è stato investito un organismo di verifica a composizione collegiale, formato da tre esperti designati rispettivamente dal Ministro della salute, dal Presidente dell'Istituto Superiore di Sanità e dal Comandante dell'Arma dei Carabinieri.

10. A seguito della reiezione dell'istanza di ricasazione del collegio dei Verificatori, avanzata dalla parte appellante e disattesa con ordinanza -OMISSIS- del 2022, e di due proroghe concesse su richiesta dei Verificatori onde consentire loro di completare le attività residue e provvedere al deposito della relazione, poi avvenuto in data 27 febbraio e 7 dicembre 2023, la causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 22 febbraio 2024.

11. L'appello è fondato, per le ragioni e nei limiti di seguito precisati.

12. Dalla relazione di verifica depositata in giudizio il 27 febbraio 2023 è emerso che dei 311 capi bufalini dell'-OMISSIS- soltanto 6 hanno dato esito positivo alle prove incrociate effettuate con la combinata somministrazione dell'IDT e del gamma interferone.

12.1. A seguito di ciò, i predetti animali sono stati macellati e i Verificatori hanno proceduto all'ispezione *post mortem* degli organi e dei linfonodi; ulteriori campionamenti sono stati disposti al fine di procedere agli esami di laboratorio, presso l'IZSLER, vale a dire alle analisi microbiologiche e molecolari per la ricerca dei microbatteri.

12.2. All'esito di quest'ulteriore attività di indagine i Verificatori hanno riferito che "L'esame ispettivo non ha evidenziato la presenza di lesioni ascrivibili all'infezione da *M. bovis* negli organi analizzati. Le analisi di laboratorio non hanno rilevato la presenza del patogeno o del suo materiale genetico".

12.3. Questo, dunque, il giudizio conclusivo dell'organo ausiliario del giudice: "Sebbene gli animali abbattuti e analizzati siano quelli che presentavano una positività sia al test dell'Intradermoreazione sia al test del Gamma Interferon, i risultati delle indagini ispettive e di laboratorio sopra descritti non consentono di confermare la presenza dell'infezione da *M. bovis* nell'allevamento -OMISSIS-".

13. Per apprezzare la rilevanza dei dati istruttori sin qui riepilogati è utile richiamare l'Allegato 2 dell'O.M. 28 maggio 2015 nella parte in cui dispone che: "In caso di focolaio di tubercolosi, di brucellosi bovina, bufalina e ovi-caprina e di leucosi bovina enzootica, lo stamping-out, è applicato valutando i seguenti elementi: a. focolaio insorto in territorio indenne; b. l'isolamento di *Mycobacterium bovis*, *Mycobacterium caprae*, *Brucella spp.* o il reperimento di lesioni da virus della leucosi bovina (in allevamento o al mattatoio); c. il rischio di diffusione all'interno dell'azienda oppure ad altre aziende, anche in relazione alla tipologia di movimentazione degli animali ovvero in relazione al tipo di allevamento (pascolo vagante e/o stabulazione fissa); d. un'elevata percentuale di positività degli animali al momento del controllo; e. la situazione sanitaria dell'allevamento nell'ultimo anno, ponendo attenzione, in particolare, alle cause del persistere dell'infezione e all'origine del contagio; il mancato rispetto della normativa vigente sullo spostamento per monticazione/alpeggio/pascolo vagante e sull'identificazione degli animali, ovvero la mancata collaborazione nelle attività di profilassi prescritte dal presente decreto nonché il mancato abbattimento degli animali positivi entro i termini previsti. I criteri di cui alla lettera e) sono sufficienti per disporre lo stamping out. [...]".

13.1. A margine del dato normativo, merita ancora osservare che:

-- gli elementi indicati alla lettera e), riguardanti la situazione dell'allevamento, confluiscono, unitamente ai criteri elencati alle lettere a), b), c) e d), nell'ambito di una valutazione tecnico-discrezionale che punta a formulare un giudizio prognostico sulla sufficienza delle misure di profilassi adottate o di quelle ulteriormente adottabili, oppure sull'impossibilità di eradicare la malattia se non attraverso la misura estrema dell'abbattimento totale degli animali;

-- entrambe le d.G.R. n. 207/2019 e n. 104/2022 richiamano i predetti parametri e, per quanto qui interessa, integrano la previsione della lettera d) ("un'elevata percentuale di positività degli animali al momento del controllo ...") con l'ulteriore elemento valutativo-prognostico "che faccia valutare al Veterinario Ufficiale l'impossibilità di risanamento in base alla gestione dello stabilimento";

-- al fine di fornire una lettura sistematica delle previsioni dell'Allegato 2, la giurisprudenza di questa Sezione ha precisato



che “i presupposti previsti dall’O.M. 28 maggio 2015 per disporre la misura estrema dello stamping out [...] (come delineati nelle linee guida dell’allegato 2) si concretano appunto nella elevata percentuale di positività degli animali al momento del controllo, nella persistenza del contagio, nella appurata impossibilità di eradicare la malattia e nel conseguente pericolo di estensione ad altre aziende operanti, nel medesimo settore, all’interno dello stesso contesto territoriale” (sentt. nn. 10977, 10978 e 10979 del 2022);

-- la stessa sentenza di primo grado qui impugnata dà atto del fatto che “...sia il Piano Straordinario Regionale approvato con D.G.R.C. n. 207/2019 che l’O.M. 28/05/2015 prevedono il ricorso alla misura estrema dello “stamping out”, allorché sia conclamata l’impossibilità di eradicare la malattia ed il contagio insorto in un’azienda, e quindi la persistenza del focolaio epidemico, con il conseguente pericolo di estensione ad altre aziende operanti, nel medesimo settore, all’interno dello stesso contesto territoriale”.

13.2. Alla luce delle puntualizzazioni sin qui formulate, occorre ancora rimarcare che, proprio in ragione della radicalità della misura dello stamping out, l’Amministrazione è chiamata ad un giudizio prognostico in ordine non solo all’esistenza dell’infezione ma anche alle prospettive di eliminazione del “rischio di diffusione all’interno dell’azienda oppure ad altri stabilimenti”: “vale a dire, sulla possibilità che la malattia receda fino a scomparire (ed in questo caso, sull’opportunità di continuare a perseguire il “risanamento” dell’allevamento, prolungando il periodo di osservazione e controllo, con misure di contenimento e sanificazione); oppure sull’impossibilità che ciò si verifichi, con conseguente necessità di disporre senza ulteriori indugi l’abbattimento totale degli animali” (Cons. Stato, sez. III, n. 6551 del 2023).

Detto giudizio è sprovvisto di parametri oggettivi, misurabili/accertabili, di tipo quantitativo o qualitativo (quali, in ipotesi: soglie percentuali di positività sul numero totale degli animali; soglie percentuali di diminuzione della positività nel periodo oggetto di monitoraggio ed in relazione alla cadenza periodica dei controlli; un tempo massimo di monitoraggio al fine dell’eliminazione delle positività), posto che gli stessi non si rinvergono né nelle disposizioni dell’O.M. 28 maggio 2015, né in quelle delle d.G.R. n. 207/2019 e n. 104/2022.

Può solo dirsi che “In presenza di parametri di valutazione così elastici, ed in mancanza di ulteriori strumenti di organizzazione dell’esercizio della ampia discrezionalità decisionale che ne consegue, l’applicazione dei principi di necessità, adeguatezza e proporzionalità del provvedimento, richiede che un ordine di abbattimento sia supportato da una motivazione analitica, che consideri espressamente tutti gli elementi rilevanti ai sensi dell’Allegato 2, così come delineati in precedenza, in relazione ai dati risultanti dai controlli effettuati ed in prospettiva” (Cons. Stato, sez. III, n. 6551 del 2023).

13.3. Applicando i richiamati canoni ermeneutici al caso di specie, il Collegio ritiene che il provvedimento di abbattimento e i relativi allegati manifestino una sostanziale insufficienza istruttoria e motivazionale proprio nella parte in cui mancano di fornire una valutazione di proporzionalità della misura di stamping out adottata e, ancor prima, un adeguato giudizio prognostico sulla non recessività e sul rischio di diffusione della malattia, poiché nulla riportano in proposito, in quanto non motivano il perché non sia stato ritenuto possibile, ovvero sia risultato sommamente difficile, “risanare” l’azienda sede di focolaio; non specificano i dati sulla base dei quali sarebbe fondato presumere la mancanza di interferenze con altre infezioni (da *M. avium* o altro antigene cross-reattivo) e quindi ritenere pienamente affidabili gli esiti diagnostici anche in chiave di abbattimento totale dell’allevamento; e neppure illustrano gli ulteriori dati sulla cui base presumere la persistenza dell’infezione a distanza di circa 8 mesi dalla sua rilevazione ultima, e ciò nonostante l’art. 1, lett. c), dell’O.M. 6 giugno 2017, l’art. 5 comma 2 dell’O.M. 28 maggio 2015 e il punto C.1 del Piano straordinario regionale individuino un nesso di stretta consequenzialità temporale e procedimentale tra l’esecuzione del controllo da cui sia emersa l’eventuale positività dei capi alla TBC e il provvedimento di abbattimento totale.

Nell’ottica di una valutazione proporzionata e prudente dei dati disponibili avrebbe potuto assumere rilevanza anche l’almeno apparente contraddittorietà (in sé non decisiva ma comunque meritevole di approfondimento) tra il Rapporto di Prova del 23 aprile 2020, n. -OMISSIS-, richiamato nella proposta di abbattimento dell’A.S.L. e da cui sarebbe risultato “un isolamento *M. bovis* all’esame batteriologico”, e i successivi Rapporti di Prova, nn. -OMISSIS- e -OMISSIS-, rispettivamente del 26 maggio e 28 settembre 2020, i quali avevano escluso la presenza del DNA del gruppo *Mycobacterium tuberculosis complex*.

13.4. L’istruttoria disposta nel corso del giudizio ha inteso fare luce su questo versante dell’azione amministrativa, sotto diversi profili apparentemente lacunoso – senza intaccare il criterio generale di attualità del giudizio di legittimità al tempo di adozione dell’atto oggetto di impugnativa, ma al contempo puntando a garantire, attraverso una verifica della condizione dei capi residui ancora in vita e dello stato di diffusione della malattia, una delibazione giurisdizionale effettiva sulla ragionevolezza della prognosi effettuata *ex ante* dall’Amministrazione, fugando eventuali dubbi in ordine all’opportunità dell’abbattimento della totalità dei capi allevati, disposto dopo l’avvenuta macellazione dei 75 capi rilevati come infetti all’esito del test gamma interferone, ma ad una significativa distanza temporale dalla acquisizione degli ultimi dati diagnostici (v. ordinanza -OMISSIS- del 2022).

D’altra parte, quanto più invasiva - tanto per gli interessi del privato quanto per il bene della vita degli animali - è la misura provvedimento che l’Amministrazione intende adottare, tanto maggiore devono essere la cautela e l’accuratezza che la stessa Amministrazione deve osservare in fase istruttoria, nella ricognizione del presupposto legittimante tale misura: nella *materia de qua*, poi, si impongono cautele direttamente proporzionali al carattere generalizzato, radicale e

irreversibile della misura di abbattimento, incidente su esseri senzienti a loro volta rappresentati da parte del legislatore costituzionale (art. 9 Cost.) come diretti destinatari di uno specifico obbligo di tutela (v. Cons. Stato, sez. III, n. 1658 del 2024).

13.5. La circostanza che i controlli successivamente effettuati abbiano dato esito negativo (sollevando, peraltro, motivati dubbi sulla persistente validità delle metodiche diagnostiche a normativa vigente) e che questo esito sia il frutto particolarmente attendibile di una indagine progressiva e particolarmente minuziosa - esperita attraverso una prima fase di prove incrociate con l'IDT e il gamma interferone e una successiva fase di esami ispettivi e analisi di laboratorio - corrobora il giudizio di insufficiente motivazione, in relazione ai criteri normativamente rilevanti e innanzi evidenziati, dell'ordine di abbattimento dei capi residui, esimendo il Collegio da ulteriori approfondimenti istruttori sul punto.

13.6. Fermi restando i segnalati vizi di carenza di istruttoria e di violazione del principio di proporzionalità, nella loro sussistenza *ab origine*, occorre aggiungere che il riscontro attualizzato di una condizione di rischio di diffusione del contagio progressivamente manifestatasi assai circoscritta o del tutto assente, non può che riverberarsi sulla ragionevolezza della misura di abbattimento in precedenza assunta, la quale, proprio perché definisce la sorte di esseri viventi sani, non può sottrarsi ad una verifica di persistenza (sino alla pronuncia del provvedimento giudiziale) della sua utilità di misura preventiva ed emergenziale: questa utilità è dunque presupposto e requisito di legittimità dell'atto, da valutare sino al momento della sua esecuzione.

13.7. In proposito si è già avuto modo di chiarire da parte della Sezione che *“un'applicazione critica (nel senso etimologico del termine) del principio tempus regit actum, secondo cui la legittimità dei provvedimenti amministrativi va scrutinata sulla base dello stato di fatto e di diritto sussistente al momento dell'adozione degli stessi, implica che quando un provvedimento amministrativo si fonda su di un(unico) presupposto fattuale, il venir meno, successivamente alla sua emanazione, del presupposto che ne ha consentito l'adozione, può refluire sulla originaria legittimità del provvedimento stesso, non trattandosi di illegittimità sopravvenuta ma piuttosto di illegittimità successivamente accertata, posto che essa ha riguardo alla (in)sussistenza ab origine del presupposto per l'esercizio del potere”* (v. ordinanza n. 4199/2023 e sentenza n. 1658 del 2024).

13.8. Non solo, ma nelle materie caratterizzate da misure di natura preventiva e cautelare, le stesse esigenze di precauzione e di proporzionalità suggeriscono di modulare l'azione cautelativa in relazione alla evoluzione dei risultati istruttori, ovvero di sottoporre le misure adottate ad un'opera di revisione che tiene conto dell'aggiornamento dei dati e dell'andamento criticità da fronteggiare (Cons. Stato, Sez. III, n. 6655 del 2019). Per tali ragioni, enterebbe in obiettiva frizione con i parametri di precauzione e proporzionalità un'azione preventiva che - pur a fronte dell'accertata negativizzazione (totale o prevalente, in relazione alla soglia critica del 20%) dei capi infetti e, quindi, pur in assenza dell'accertata insussistenza del presupposto - pretendesse di dare comunque attuazione alla determinazione più drastica di totale eradicazione del rischio.

13.9. Risulta quindi fondato e va accolto il motivo di appello recante la contestazione circa l'insussistenza parziale dei presupposti di proporzionalità e adeguatezza della misura adottata.

14. Solo in parte fondati sono invece i rimanenti rilievi riproposti dalla parte appellante con riguardo alle tecniche diagnostiche prescelte *ab origine* dall'Amministrazione per appurare lo stato di infezione dell'allevamento, potendosi sul punto osservare che:

-- è certamente vero che il test gamma interferone è stato affiancato all'IDT quale prova ufficiale *“in prima battuta”* per la diagnosi della TBC bovina, sicché esso non assume il carattere di prova *“ancillare”* o *“ausiliaria”* (come confermato dalla prima relazione di verifica dell'Istituto Superiore di Sanità depositata il 21 gennaio 2022);

-- questo affiancamento, tuttavia, è frutto di una disposizione dell'Allegato III del Regolamento UE n. 689/2020 entrata in vigore (ai sensi dell'art. 87) il 21 aprile 2021, vale a dire successivamente sia all'adozione dell'avversato provvedimento di abbattimento totale, sia alle prove diagnostiche del gennaio 2020;

-- in precedenza (e comunque nella cornice temporale nella quale si iscrive la vicenda oggetto del presente giudizio) vigeva il Regolamento CE/1226/2002, allegato B, il quale, al punto 3, tratta delle *“Prove supplementari”* e dispone che *“Per poter individuare il maggior numero possibile di animali contagiati o ammalati in un allevamento o in una regione, gli Stati membri possono autorizzare l'uso della prova del gamma-interferone descritta nel Manuale di norme per le prove diagnostiche e i vaccini dell'OIE (IV edizione, 2000), capitolo 2.3.3 (tubercolosi bovina), oltre alla prova della tubercolina”*.

14.1. Dalla lettera del richiamato Punto 3 si desume che la prova con il gamma interferone poteva all'epoca essere eseguita in aggiunta e, quindi, a conforto del test IDT, non in via esclusiva: la rubrica della disposizione (*“Prove supplementari”*), la finalità dichiarata di accrescere la capacità diagnostica dell'indagine e l'inciso *“oltre alla prova della tubercolina”*, depongono, appunto, a sostegno dell'interpretazione che attribuisce carattere *“aggiuntivo”* o *“supplementare”* alla prova in questione.

-- D'altra parte, nel Decreto del Ministero della Sanità 15 dicembre 1995, n. 592 - di approvazione del *“Regolamento concernente il piano nazionale per la eradicazione della tubercolosi negli allevamenti bovini e bufalini”* - (articoli 6 e 7) si legge che gli animali possono essere considerati sospetti di infezione tubercolare ovvero infetti qualora le *“prove diagnostiche effettuate secondo l'allegato I”* siano da considerarsi dubbie ovvero abbiano dato risultato di positività; e

nel citato allegato 1 al D.M. n. 592/1995, rubricato “Esecuzione ed interpretazione delle prove diagnostiche ufficiali”, si precisa che “Sono riconosciute ufficialmente le seguenti prove per la diagnosi in vita di tubercolosi: a) intradermotubercolinizzazione (in sigla IDT ndr) unica: inoculazione singola di tuberculina PPD bovina (5000 UTC in 0,1 ml); b) intradermotubercolinizzazione comparativa:...”.

-- Nella stessa Relazione di servizio prodotta in primo grado dalla Regione Campania (in data 30 ottobre 2020), viene ulteriormente specificato che la prova con il gamma-interferone “...non sostituisce la prova Intradermica prevista dalla norma nazionale e comunitaria ma viene usato in parallelo al fine di garantire una migliore individuazione degli allevamenti infetti, così come previsto dalla norma comunitaria – La prova non è utilizzata in serie ma quale prova ancillare per meglio approfondire la presenza della malattia, proprio come previsto dalla norma comunitaria...”, sopra richiamata.

-- Sempre a riprova del carattere ancillare che all’epoca veniva attribuito al test gamma interferone occorre considerare che al Paragrafo B.3 del Piano Straordinario Regionale, rubricato “Esecuzione prove diagnostiche”, è prevista la sottoposizione di tutti i capi di età superiore alle 6 settimane al test d’intradermotubercolinizzazione (IDT) singola nonché alla prova del gamma interferone esclusivamente per gli allevamenti che nei tre anni precedenti non siano stato “oggetto di focolaio, rilevazione al macello di TBC (Mod 10/33) e/o sospensione di qualifica”: viceversa, per gli Allevamenti in cui non ricorra la suddetta condizione (consistente, si ribadisce, nella sostanziale “assenza”, ovvero nel mancato riscontro, della patologia nel triennio precedente), la sola prova diagnostica contemplata è quella della IDT, non già il gamma interferone. È pacifico che l’Azienda degli appellanti non rientrasse nel 2020 nella categoria degli allevamenti esenti (considerati i precedenti focolai, comunque, ampiamente estinti), per cui l’ASL Caserta, anche ai sensi di questa specifica normativa, avrebbe dovuto assumere il test con la tuberculina (IDT).

-- Quanto ai precedenti specifici di questa Sezione richiamati dalle parti appellanti, essi esaminano fattispecie differenti da quella qui in esame, poiché concernenti focolai accertati in epoca successiva all’entrata in vigore del regolamento n. 689 del 2020 (vedi sentenza n. 10978/2022).

14.2. In definitiva, è fondata la contestazione di parte ricorrente concernente la modalità di selezione e somministrazione della prova diagnostica sulla base della quale è stata accertata la presenza dell’infezione: il rilievo non è stato correttamente colto dal giudice di primo grado, mentre il fatto che il test applicato sia stato successivamente validato dalla comunità scientifica e dal legislatore (comunitario e nazionale) come prova ufficiale del tutto equivalente a quelle già invalse, se depotenzia sensibilmente la contestazione sulla affidabilità dello screening effettuato, nulla toglie all’incongruenza istruttoria segnalata nello svolgimento dell’azione amministrativa, quale circostanza critica in sé non irrilevante (non potendosi pronosticare quali sarebbero stati gli esiti di una campagna diagnostica impostata sulla metodica corretta) e, comunque, aggiuntiva a quelle già innanzi segnalate.

15. La fondatezza dell’appello, nei sensi indicati, ogni altra eccezione o contestazione assorbita, determina, in riforma della sentenza impugnata, l’accoglimento del ricorso proposto in primo grado e l’annullamento del provvedimento con esso impugnato.

16. Considerata la complessità e l’oggettiva novità dei risvolti istruttori della controversia, si ravvisano i presupposti per disporre l’integrale compensazione tra le parti delle spese e degli onorari di causa.

Va infine accolta, in quanto congrua e coerente con i parametri di legge, l’istanza di liquidazione del compenso (per l’importo richiesto e accordato di € 496,76 oltre oneri di legge) presentata in data 19 dicembre 2023 dai componenti del collegio di Verificazione intervenuti in rappresentanza dell’Istituto Superiore di Sanità.

Detto importo viene posto in via solidale a carico di tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e, per l’effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso proposto in primo grado e annulla il provvedimento con esso impugnato.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Liquida ai componenti del collegio di Verificazione intervenuti in rappresentanza dell’Istituto Superiore di Sanità la somma di cui in motivazione, da porsi in via solidale a carico di tutte le parti costituite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all’articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all’oscuramento delle generalità.

(Omissis)