

Ordine di abbattimento capi di un allevamento bufalino adottato sulla base di dati diagnostici non pienamente esaustivi e tra di loro contraddittori

Cons. Stato, Sez. III 4 giugno 2024, n. 5018 - Santoleri, pres. f.f.; Pescatore, est. - Azienda Sanitaria Locale Caserta (avv. Bonelli) c. (*Omissis*) (avv. Guglielmelli) ed a.

Agricoltura e foreste - Azienda di allevamento bufalino - Piano straordinario per il controllo delle malattie infettive della bufala mediterranea italiana per la Regione Campania - Ordine di abbattimento adottato sulla base di dati diagnostici non pienamente esaustivi e tra di loro contraddittori.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Nel giudizio di primo grado definito con la sentenza qui appellata, l'azienda di allevamento bufalino odierna resistente (-OMISSIS-) ha impugnato l'ordine di abbattimento di 14 capi della propria mandria disposto dalla ASL di Caserta, unitamente alle presupposte disposizioni di cui al punto B.3.2. della Delibera di Giunta Regione Campania 20 maggio 2019 n. 207 recante il "*Piano straordinario per il controllo delle Malattie Infettive della bufala mediterranea italiana per la Regione Campania*".

2. L'ordine di abbattimento ha fatto seguito ad una serie di accertamenti di profilassi condotti nel mese di settembre 2019 attraverso la somministrazione, dapprima, del test IDT singola (che ha accertato la positività di 14 animali su circa 200 capi presenti nell'allevamento) e, successivamente, del prelievo ematico per test gamma-interferone, all'esito del quale dei predetti 14 capi 3 hanno dato esito incerto (ossia non positivo ma reattivo al Mycobacterium Bovis) e 11 esito negativo.

3. Il ricorso, ritenuto tempestivo e ricevibile dal Tar, è stato accolto limitatamente alla censura (delle quattro proposte) intesa a dimostrare l'irragionevolezza e l'illegittimità della disposizione di cui al punto B.3.2. (punto 2.2.) "*Esecuzione prove diagnostiche*" della menzionata delibera D.G.R.C. n. 207/2019, nella parte in cui consente l'emanazione di un ordine di abbattimento pur a fronte di dati diagnostici non pienamente esaustivi e tra di loro contraddittori (quali sarebbero, a detta della ricorrente, quelli innanzi richiamati).

4. L'appello proposto dalla Asl Caserta punta alla riforma dei due capi decisori con i quali il Tar ha affermato la tempestività e la parziale fondatezza del ricorso di primo grado.

5. Si sono costituite l'Azienda Agricola e la Regione Campania, quest'ultima formulando deduzioni adesive alle censure proposte con l'atto di appello.

6. A seguito della reiezione dell'istanza cautelare (ordinanza n. -OMISSIS-), la causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 16 maggio 2024.

7. Vanno anzitutto espunti dal *thema decidendum* i rilievi svolti dalla Regione Campania in merito alla supposta incompetenza del territoriale Tar Campania (in favore del Tar Lazio). Si tratta, infatti, di tematica non dedotta e non esaminata nel giudizio di primo grado, estranea al contenuto dell'atto di appello e, dunque, del tutto eccentrica rispetto ai limiti deduttivi consentiti dal tenore dichiaratamente adesivo delle difese proposte dalla Regione.

8. Venendo al merito, il primo motivo di appello si appunta sul passaggio motivazionale col quale è stata ritenuta infondata l'eccezione di tardività del ricorso sollevata in prime cure dalla resistente ASL Caserta.

8.1. Al paragrafo sub 6.1 della pronuncia impugnata si legge in proposito che: "*Ferma restando la facoltà di contestazione immediata delle previsioni contenute nel Piano straordinario regionale aventi immediata efficacia lesiva, alla stregua dei principi generali, nulla vietava di contestarne la legittimità a seguito dell'adozione delle concrete misure attuative, come avvenuto nel caso di specie, ove le previsioni contenute nell'atto generale sono state impugunate unitamente all'atto esecutivo concretamente lesivo alla sfera giuridica del destinatario*".

8.2. Sostiene di contro l'appellante ASL Caserta che:

-- l'immediata efficacia lesiva del regolamento regionale a contenuto normativo avrebbe dovuto indurre l'appellata a proporre l'impugnativa nel termine di sessanta giorni dalla sua pubblicazione (ai sensi dell'art. 41, comma 2, c.p.a.), esattamente come fatto da altri allevatori con ricorso collettivo;

-- poiché detta pubblicazione è avvenuta nel B.U.R.C. n. 28 del 27 maggio 2019, a norma dell'art. 11, comma 4 dello Statuto L.R. Campania, il ricorso avrebbe dovuto essere notificato entro il 27 luglio 2019, e non già, come avvenuto, il 13 novembre 2019.

8.3. Il motivo è infondato.

8.4. Per consolidata giurisprudenza le norme regolamentari vanno immediatamente impugunate solamente allorché siano suscettibili di produrre, in via diretta ed immediata, una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica di un determinato soggetto, mentre nel caso di volizioni astratte e generali, suscettibili di ripetuta applicazione e che esplicino effetto lesivo



solo contestualmente alla loro traduzione in un atto applicativo, la norma regolamentare non deve essere oggetto di autonomo gravame (il quale sarebbe peraltro inammissibile per difetto di una lesione attuale e concreta), ma deve essere impugnata unitamente al provvedimento che ne faccia applicazione e del quale essa rappresenta l'antecedente presupposto (in termini, tra le tante, Cons. Stato, sez. V, n. 454/2024, n. 7797/2019; n. 5071/2017).

8.5. Nel caso specifico, la parte appellante dà per assunto, ma non dimostra il carattere immediatamente lesivo della controversa disposizione della D.G.R.C. n. 207/2019.

Da un lato, infatti, alcuna argomentata deduzione viene svolta per dimostrare che le clausole contestate producono un effetto lesivo immediato e diretto nella sfera giuridica della ricorrente che prescinde e anticipa quello veicolato dall'atto applicativo; dall'altro, l'impugnativa si è concentrata su un profilo deduttivo - di supposta inadeguatezza del meccanismo istruttorio predisposto dalla D.G.R.C. n. 207/2019 - valutabile proprio a valle e alla luce della sua prassi di impiego.

8.6. Si tratta, infatti, di criteri e metodologie la cui funzionalità e attendibilità si percepiscono alla stregua dei risultati della sperimentazione empirica che ne viene compiuta, e in fondo la genesi dell'odierno ricorso ne è una dimostrazione, poiché i rilievi della parte ricorrente scaturiscono, all'evidenza, dal sospetto di una scarsa affidabilità delle prove diagnostiche ingenerato proprio dai risultati apparentemente contraddittori che le stesse avevano prodotto nel corso della duplice serie di *screening* condotti sulla mandria dell'azienda ricorrente.

Per quest'ultima la lesione è dunque divenuta attuale e percepibile nella sua portata e consistenza concreta solo con il provvedimento attuativo, ritualmente e tempestivamente impugnato.

8.7. Non coglie nel segno neppure il raffronto con altre impugnative (ad esempio quella oggetto dell'appello r.g.n. 7089/2021) immediatamente radicate avverso le disposizioni della D.G.R.C. n. 207/2019, senza cioè l'intermediazione di un atto che della stessa facesse applicazione: si tratta infatti di fattispecie non completamente sovrapponibili a quella qui in esame, in quanto appuntate su previsioni della delibera effettivamente dotate di immediata operatività - in quanto implicanti specifiche prescrizioni circa le attività di controllo effettuate dai Servizi Veterinari e connotate da obblighi direttamente esigibili in capo agli operatori dello specifico settore - che nel giudizio qui in esame non sono state impugunate.

9. Il secondo capo impugnato della sentenza di primo grado attiene al passaggio motivazionale sviluppato dal Tar per affermare l'irragionevolezza e l'illegittimità della disposizione di cui al punto B.3.2. (punto 2.2.) *"Esecuzione prove diagnostiche"* della D.G.R.C. n. 207/2019 - recante il *"Piano straordinario per il controllo delle Malattie Infettive della bufala mediterranea italiana per la Regione Campania"* - nella parte in cui prevede l'abbattimento di tutti i capi risultati positivi all'IDT singola alla sola condizione che almeno uno di essi risulti positivo anche al gamma-interferon.

9.1. Più esattamente, la disposizione normativa testualmente stabilisce che:

-- se tutti i capi risultati positivi alla IDT individuale risultano anche tutti negativi all'indagine supplementare, si procede alla revoca del sospetto/sospensione (2.1);

-- se almeno un capo è positivo al gamma-interferon, tutti i capi già positivi alla IDT individuale e il capo/i positivi al gamma-interferon vengono inviati a macello (2.2).

9.2. Nel passaggio decisorio impugnato, con il quale il Tar ha demolito la richiamata clausola della D.G.R.C. n. 207/2019, si legge quanto segue: *"Con la residua parte del secondo motivo la ricorrente lamenta, inoltre, l'illegittimità delle previsioni regionali nella parte in cui prevedono l'abbattimento dei capi bufalini sani risultati negativi alla prova γ interferone, laddove stabiliscono nel paragrafo B.3.2, intitolato "Esecuzione prove diagnostiche", al punto 2.2, che "se almeno un capo risulta positivo al gamma interferon, tutti i capi IDT e/o gamma-interferon positivi, sono inviati al macello e la qualifica sanitaria dell'azienda resta sospesa". Oltre a violare gli artt., 7, comma 1, lettera a), e 8 del D.M. n. 592/1995 nonché l'art. 5, comma 1, dell'Ordinanza del Ministero della Salute 28 maggio 2015 (nel testo modificato dall'O.M. 6 giugno 2017), secondo i quali l'abbattimento dei capi sarebbe subordinato all'accertamento definitivo della positività alla patologia, la previsione sarebbe comunque del tutto illogica e sproporzionata, non essendo comprensibili le ragioni che rendano necessaria l'eliminazione di capi rispetto ai quali non sia stata acclarata la contrazione della tubercolosi, tenuto anche conto della necessità di tutelare il patrimonio zootecnico rappresentato dalla bufala mediterranea affermata dal legislatore nazionale e regionale, a partire dall'art. 1 della l. n. 292 del 2002.*

Dunque, le misure contenute nel gravato Piano regionale sarebbero totalmente prive di giustificazioni e affette da un'evidente carenza di istruttoria nonché da una non corretta valutazione dei presupposti di fatto, oltre che illogica, dal momento che non sarebbe comprensibile quale sia la ratio che rende necessaria l'eliminazione di capi rispetto ai quali sussiste una contraddittorietà di esiti diagnostici... Ritiene il Collegio che l'illogicità di detta previsione emerge già dal rilievo per cui, ove dovesse registrarsi un'enorme discordanza tra gli esiti (di positività) della prova intradermica e quelli (negativi) del gamma-interferon, si prescinde da ogni ulteriore misura di approfondimento diagnostico, nonostante la contraddittorietà del quadro complessivo, nondimeno emergente dal rilevamento di una ristretta percentuale di casi di positività confermate anche attraverso il secondo esame (con la precisazione che è comunque sufficiente, in base alla incriminata disposizione, anche il riscontro positivo di un solo capo al secondo esame per procedere all'abbattimento totale dei capi in questione). Ritiene il Collegio che, se rispetto alla qualifica di allevamento ufficialmente indenne deve ritenersi sufficiente l'accertata positività anche per un solo capo, secondo le previsioni del piano nazionale e regionale, come meglio sopra chiarito, diverse valutazioni devono essere svolte rispetto alla misura dell'abbattimento. Ed invero,

una volta effettuata la prova di approfondimento al gamma-interferon, a prescindere dallo scopo della verifica stessa, appare comunque del tutto irragionevole e sproporzionato procedere all'abbattimento anche di tutti i capi già positivi alla IDT individuale pure a fronte di un dato contraddittorio emergente dai risultati dei due esami diagnostici. Infatti, solo in presenza di un complessivo quadro d'insieme, lineare e coerente, che sottenda margini di errore del tutto trascurabili, in base alla corretta applicazione delle migliori tecniche scientifiche di rilevazione della malattia, è possibile ritenere raggiunto, in applicazione del principio di precauzione, un ragionevole e proporzionato punto di equilibrio tra l'interesse dell'allevatore a scongiurare il rischio dell'abbattimento di animali sani e l'interesse pubblico alla tutela della salute animale e umana, in uno al comune interesse alla salvaguardia e risanamento dell'allevamento. Ed invero, in presenza di test diagnostici dagli esiti oggettivamente contraddittori, allorché non si verifichi una percentuale di conferma sufficiente dell'esito di positività del primo test, la disciplina regionale avrebbe dovuto prevedere la necessità di ulteriori approfondimenti, anche ripetuti nel tempo, ferma restando l'adozione di tutte le necessarie misure di isolamento e di precauzione, onde valutare, all'esito di ulteriori riscontri, quale risultato di positività o negatività debba ritenersi più attendibile prima di procedere alla misura estrema dell'abbattimento di tutti i capi che erano già positivi alla IDT individuale. Ciò, invece, è quanto accaduto nel caso di specie ove, a fronte di tre capi risultati reattivi al gamma-interferon su 14 testati, è stato ordinato l'abbattimento anche degli altri 11 capi già positivi alla IDT individuale con provvedimento del 23.10.2019. Nei limiti sopra precisati, e dunque relativamente alla disposizione contenuta nel Regolamento regionale sopra esaminata, la censura va dunque accolta, con annullamento in parte qua della illegittima previsione regolamentare, che si riverbera, sotto il profilo dell'invalidità derivata, sulla misura applicativa eseguita dall'ASL Caserta mediante l'abbattimento coattivo dei 14 capi bufalini".

9.3. La parte qui ricorrente punta a dimostrare l'erroneità della valutazione espressa dal Tar, sostenendo in tal senso che: (i) non sussiste alcuna antinomia tra la contestata previsione contenuta nella delibera della Giunta Regionale della Campania n. 207/2019 e la normativa statale ed eurounitaria, atteso che il Regolamento CE n. 1226/02 prevede espressamente l'uso della prova del gamma-interferon quale screening supplementare idoneo a corroborare l'esistenza della tubercolosi bufalina nell'allevamento interessato dopo l'esecuzione della IDT singola (v. paragrafo 3, intitolato "prove supplementari" del Regolamento CE n. 1226/02), e dette indicazioni del legislatore comunitario sono state pedissequamente recepite dalle disposizioni del Piano nazionale adottato con D.M. 15 dicembre 1995, n. 592 (v. All. 1, artt. 7 e 15);

(ii) alla stregua delle richiamate disposizioni, pertanto, per poter considerare un animale infetto è sufficiente la sua positività ad una delle due prove ufficiali;

(iii) la medesima condizione (positività del singolo capo, accertata con una delle prove ufficiali IDT singola o comparativa o attraverso l'ispezione *post mortem*) è sufficiente per poter sospendere in un allevamento la qualifica di ufficialmente "indenne";

(iv) la disposizione regolamentare contestata - nell'imporre l'abbattimento di tutti i capi già positivi alla IDT individuale, anche se solo uno di essi sia risultato positivo al gamma-interferon - individua, quindi, un ragionevole punto di equilibrio tra le opposte istanze di tutela della salute pubblica, da un lato, e di preservazione dell'interesse economico-imprenditoriale dell'allevatore, dall'altro, posto che in una situazione di incertezza sul piano scientifico, palesata da dati diagnostici non del tutto univoci, è il principio di precauzione a prevalere e a dover imporre l'attuazione di una profilassi preventiva volta a scongiurare il male maggiore dell'ulteriore diffusione del contagio.

9.4. Il motivo non può essere accolto.

9.5. E' opportuno premettere, in accordo a quanto osservato dal primo giudice e da questa Sezione in precedenti pronunce (Cons. Stato, sez. III, n. 1770 del 2018), che:

-- l'obiettivo primario delle disposizioni di contrasto alla diffusione del *Mycobacterium bovis* - agente eziologico della tubercolosi bovina e bufalina, in grado di provocare nell'uomo forme di malattia che risultano non distinguibili per gravità, lesioni e decorso rispetto alla forma causata dal più comune *Mycobacterium tuberculosis* (cd. Bacillo di Koch) - si realizza attraverso la previsione di plurimi interventi volti ad individuare allevamenti infetti e a risanarli nel maggior numero possibile, evitando il propagarsi del contagio negli animali sani, avuto in particolare riguardo alle esigenze di tutela della salute pubblica e del consumatore, trattandosi di malattia trasmissibile all'uomo;

-- in tale ambito, le metodologie indicate nel piano regionale, in attuazione delle indicazioni del piano nazionale e delle direttive dell'Unione europea, "costituiscono organizzazione e autolimitazione della discrezionalità tecnico-scientifica spettante alle Amministrazioni statale e regionale nella materia della prevenzione della diffusione della malattia della tubercolosi bovina, e riposano sul presupposto della loro idoneità a far fronte alle esigenze di tutela";

-- come tali, esse "sottendono, in base a valutazioni basate sull'esperienza e sugli studi scientifici, un punto di equilibrio tra l'interesse pubblico alla più tempestiva e rigorosa tutela igienico-sanitaria e quello dell'allevatore, destinatario dei poteri di vigilanza e controllo, ad evitare l'abbattimento di capi che potrebbe rivelarsi non necessario";

-- è quindi certamente esperibile la via della impugnazione di tali atti regolamentari - "nella misura in cui, in ipotesi, si ritenga che essi prevedano test non pienamente attendibili, o non più attuali, e ne omettano di più significativi, ovvero ricolleghino a determinati risultati di positività degli animali la conseguenza dell'abbattimento dei capi, ma in modo sproporzionato poiché non prevedono la necessità di approfondimenti, etc." (Cons. Stato, sez. III, n. 1770 del 2018);

-- dette previsioni, in conformità ai consolidati principi in tema di sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica, sebbene non suscettibili di un sindacato sostitutivo da parte del giudice amministrativo, sono certamente censurabili qualora risultino viziare in maniera evidente da profili di erroneità, illogicità e incoerenza tali da renderle inattendibili, di talché, in tali termini, va condotto lo scrutinio di legittimità richiesto, alla stregua delle plurime censure sopra compendiate.

9.6. Definiti gli spazi e le coordinate generali del sindacato esperibile in materia e venendo alla questione di specie, deve anzitutto osservarsi che le deduzioni della parte appellante si concentrano su una tematica che è marginale nell'impianto motivazionale del capo decisorio impugnato, ovvero sul profilo della conformità della norma regionale alle fonti sovraordinate di livello statale e comunitario e, quindi, sulla legittimità dell'impiego della prova del gamma-interferon quale metodologia ancillare, idonea a corroborare la prognosi della tubercolosi bufalina. Non solo si tratta di questione esulante da quelle esaminate dal Tar nel passaggio specifico qui rilevante, ma anche di nessun ausilio alla tesi argomentativa della parte ricorrente, poiché quanto più si avvalora l'attendibilità diagnostica della prova supplementare del gamma-interferon, tanto più risalta la problematicità del suo contrasto con la prova principale e, quindi, la criticità di un'azione di profilassi che assuma a suo fondamento responsi diagnostici di pari valenza ma tra di loro contraddittori.

9.7. Viene invece trascurato da parte appellante il vero e decisivo nucleo razionale della decisione, che investe l'operazione di bilanciamento effettuata dal legislatore regionale nel prevedere l'*an* e il *quomodo* della misura dell'abbattimento degli animali infetti, ovvero nello stabilire a quali condizioni, sulla base di quali dati diagnostici e con quale intensità e ampiezza debba procedersi al rimedio radicale dello *stamping out*.

È questo il passaggio nevralgico della disposizione censurata ed è su di esso che si concentra la valutazione del Tar, la quale, non a caso, insistendo sui canoni valutativi della "irragionevolezza", della "sproporzione" e della "illogicità" rivelatasi nella forma di una "carenza di istruttoria" o di una "non corretta valutazione dei presupposti di fatto", pone a base della sua decisione figure sintomatiche dell'eccesso di potere, e non già profili di illegittimità per violazione di legge.

9.8. È rilevante osservare che il punto di bilanciamento individuato dal legislatore regionale non è vincolato o strettamente conformato da prescrizioni normative sovraordinate, posto che anche l'art. 5 comma 1, punto d), dell'Ordinanza del Ministero della Salute 28 maggio 2015 - *"Misure da applicare negli allevamenti infetti"*, pur assumendo che l'ordine di abbattimento presuppone la dichiarazione di infezione dell'animale (*"contestualmente alla revoca dispone la notifica della revoca al proprietario e/o al detentore e l'obbligo di abbattere gli animali dichiarati infetti entro il termine di 15 giorni"*), lascia impregiudicato il profilo preliminare dell'accertamento dello stato di infezione dell'animale, ovvero non dice quando e su quali basi scientifiche e diagnostiche si possa, con ragionevole grado di definitività e certezza, assumere cognizione di questa condizione.

9.9. L'indirizzo della Regione Campania, censurato dal Tar, è stato quello, da un lato, di vincolarsi al doppio *screening* combinato IDT e gamma-interferon e, dall'altro, di massimizzare le risultanze combinate dei due test anche in ipotesi di chiara e prevalente contraddittorietà dei relativi dati, così da consentire l'abbattimento di tutti i capi già positivi alla IDT individuale, anche a fronte della accertata positività di solo uno di essi al successivo test con gamma-interferon.

9.10. Nel giudicare del profilo concernente l'osservanza del principio di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite, non si può fare a meno di ricordare che, come ripetutamente affermato dalla Corte Costituzionale, quando si è in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, «il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del cosiddetto test di proporzionalità, che "richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi"» (sentenza n. 1 del 2014, richiamata dalle sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 23 del 2015 e n. 162 del 2014, n. 20 del 2019 e n. 14 del 2023).

9.11. Ad avviso di questo Collegio, la previsione qui in esame, scrutinata attraverso il filtro del test di proporzionalità, appare, da un lato, contraddittoria con le sue stesse premesse, nella parte in cui tende a svalutare la rilevanza di una prova diagnostica sulla quale ha ritenuto in premessa di poter fare sicuro affidamento; e, dall'altro, eccessivamente sbilanciata nella determinazione finale, poiché, come ben evidenziato dal Tar, la quasi totalità di negatività riscontrate attraverso la prova di riscontro, a fronte del significativo numero di capi sottoposti ad esame, non può non sollecitare dubbi sulla complessiva attendibilità della campagna di indagine e motivarne, prudenzialmente, un'ulteriore fase di sviluppo e approfondimento.

9.12. Anche l'invocazione da parte ricorrente del principio di precauzione non pare cogliere nel segno, innanzitutto perché oblitera del tutto di considerare, nella ponderazione bilanciata delle istanze in conflitto, le ragioni della salvaguardia delle specie animali, pure di recente assunte ad una valenza di primissimo rango normativo (art. 9 Cost.); e poi perché prospetta l'abbattimento come misura indifferibile e necessitata dall'esigenza di contenimento dell'infezione, trascurando il fatto che la possibilità di fare luogo - in presenza di test diagnostici dagli esiti oggettivamente contraddittori - ad ulteriori indagini, anche ripetute nel tempo, non esclude la parallela adozione di tutte le necessarie misure di isolamento degli animali sospettati di essere infetti e delle ulteriori necessarie precauzioni (pure note e rodiate nella profilassi zootecnica e veterinaria) volte a scongiurare la diffusione del contagio durante il tempo occorrente allo svolgimento degli opportuni

approfondimenti.

9.13. Se, dunque, la possibilità di procedere con maggiore cautela e ponderazione nello svolgimento delle analisi non è limitata da rischi incompressibili e imminenti per la salute pubblica, è consequenziale ravvisare un ragionevole punto di equilibrio - manifestamente preferibile, sotto il profilo della logicità e proporzionalità, a quello individuato dalla Regione - in grado contemporaneamente di: a) consentire l'esecuzione di ulteriori accertamenti mediante l'utilizzo di tecniche scientifiche di più accurata rilevazione della patologia e ottenere in tal modo margini di errore del tutto trascurabili; b) preservare nella misura massima possibile, e a condizioni non pregiudizievoli degli altri interessi, la salute, il risanamento e l'integrità degli animali laddove solo sospettati, sulla base di dati ampiamente contraddittori, di essere portatori del morbo; c) consentire, quindi, il raggiungimento, in applicazione del principio di precauzione, di un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra l'interesse dell'allevatore a scongiurare il rischio dell'inutile abbattimento di animali sani e l'interesse pubblico alla tutela della salute animale e umana.

9.14. Del tutto correttamente e in linea con questa impostazione il Giudice di primo grado ha conclusivamente affermato che detto auspicabile punto di equilibrio si realizza *".. solo in presenza di un complessivo quadro d'insieme, lineare e coerente, che sottenda margini di errori del tutto trascurabili"* e che faccia *"corretta applicazione delle migliori tecniche scientifiche di rilevazione della malattia"*.

9.15. Rafforza sul piano controfattuale la persuasività di tale ragionamento l'affermazione svolta dal Tar - e non confutata dalla parte appellante - secondo la quale *"gli abbattimenti volontari effettuati da parte di numerosi allevatori a fronte di capi negativi alla intradermotuberculinizzazione comparativa ma positivi al gamma-interferon hanno permesso di verificare all'esame post mortem che molti capi (risultati negativi al M. bovis a seguito di sottoposizione alla IDT comparativa) presentavano nondimeno lesioni da tubercolosi. Pertanto, è stata segnalata al Ministero la scarsa sensibilità e specificità della prova comparativa, che aveva anche comportato una notevole sottostima della patologia nella specie bufalina in Campania rimarcando come questa fosse pertanto non idonea come strumento diagnostico da utilizzare per l'eradicazione della TBC nella bufala in Regione Campania, lasciando negli allevamenti numerosi capi infetti invece da M. bovis"*: a fronte, dunque, del significativo margine di errore riscontrato nella sperimentazione empirica delle prove primarie (IDT singola o comparativa), appare oltremodo problematico e imprudente ancorare la portata dell'abbattimento all'esito della prima serie di esami, soprattutto nei casi limite in cui le relative risultanze divergono ampiamente da quelle più accurate offerte dai metodi supplementari.

10. In relazione alle questioni investite dal primo motivo di appello deve quindi ritenersi che la pronuncia di primo grado sia supportata da una motivazione esaustiva e condivisibile nelle conclusioni alle quali perviene.

11. Per tutte le ragioni esposte, l'appello è integralmente respinto, pur potendosi disporre la compensazione del grado di giudizio, tenuto conto dei caratteri di obiettiva novità e peculiarità delle questioni trattate

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

(Omissis)