

Pubblicato il 07/01/2021

N. 00136/2021 REG.PROV.COLL.

N. 03162/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3162 del 2019, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Vitaliano Canzano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

A.S.L. Caserta, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Bonelli con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

del provvedimento prot. 158932/Vet 22 A del 15.07.2019 dell'A.s.l. di Caserta - Dipartimento di prevenzione - U.O.V. Distretto 22, con il quale si comunicava che n. 13 capi bufalini dell'azienda del ricorrente erano risultati positivi alle prove della tubercolosi e si intimava al ricorrente di isolare gli animali positivi, di bloccare

qualsiasi movimento da e per l'allevamento e di inviare alla macellazione i capi bufalini infetti, notificato in data 15.07.2019;  
e del provvedimento prot. 164940/VET22 A del 23.07.2019 dell'A.s.l. di Caserta - Dipartimento di prevenzione - U.O.V. Distretto 22, con il quale si comunicava che n. 5 capi bufalini dell'azienda del ricorrente erano risultati positivi alle prove della tubercolosi e si intimava al ricorrente di isolare gli animali positivi, di bloccare qualsiasi movimento da e per l'allevamento e di inviare alla macellazione i capi bufalini infetti, notificato in data 24.07.2019

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di A.S.L. Caserta;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 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, vigenti *ratione temporis*, la dott.ssa Diana Caminiti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con il presente ricorso, notificato in data 26 luglio 2019 e depositato in pari data, il ricorrente in epigrafe indicato ha impugnato il provvedimento prot. 158932/Vet 22 A del 15.07.2019 dell'A.s.l. di Caserta - Dipartimento di prevenzione - U.O.V. Distretto 22, notificato in pari data, con il quale si comunicava che n. 13 capi bufalini dell'azienda del ricorrente erano risultati positivi alle prove della tubercolosi, ed il provvedimento prot. 164940/VET22 A del 23.07.2019, notificato in data 24.07.2019 parimenti dell'A.s.l. di Caserta - Dipartimento di prevenzione - U.O.V. Distretto 22, con il quale si comunicava che n. 5 capi bufalini dell'azienda del

ricorrente erano risultati positivi alle prove della tubercolosi; con entrambi i provvedimenti si intimava al ricorrente di isolare gli animali positivi, di bloccare qualsiasi movimento da e per l'allevamento e di inviare alla macellazione i capi bufalini infetti.

2. Il ricorrente, nel premettere di essere titolare di azienda bufalina sita in Pignataro Maggiore (CE) e che tale allevamento era sempre risultato in regola con i controlli di carattere igienico – sanitario nonché che in data 01.07.2019 e in data 16.07.2019 il personale della A.s.l. di Caserta aveva effettuato controlli nel predetto allevamento bufalino, ha assunto che i provvedimenti de quibus, adottati all'esito di detti controlli, sarebbero illegittimi per i seguenti testuali motivi:

*“1) Mancanza da parte dell'Asl di Caserta di esami ematici sui capi bufalini interessati, e mancanza di esami di riscontro (interferone gamma);*

*2) Non affidabilità dei test effettuati dell'Asl di Caserta di intradermoreazione alla tubercolina attraverso la inoculazione nella cute di un allergene derivato dal micobatterio tubercolare eseguito con l'utilizzazione di siringhe dosatrici non conformi alle prescrizioni normative, come già statuito dal T.A.R. Campania - Napoli con Sentenza N. 04530/2015 REG.RIC;*

*3) Come accertato dal veterinario Dott. -OMISSIS-con studio a Napoli in Piazza Margherita i capi bufalini di proprietà del (.....) da un attento esame clinico gli animali non presentano nessun sintomo di tubercolosi (TBC);*

*4) Già nel mese di novembre 2017 e nel mese di aprile 2018 e giugno 2018 l'allevamento bufalino (...) era stato controllato dalla stessa Asl di Caserta, ove inizialmente erano stati riscontrati con i test di intradermoreazione alla tubercolina attraverso la inoculazione nella cute di un allergene derivato dal micobatterio tubercolare n. 36 capi bufalini “infetti” da tubercolosi, gli stessi capi bufalini furono successivamente sottoposti da parte dell'Asl di Caserta ad ulteriore esame ematico di laboratorio (interferone gamma) e fu accertato con piena certezza che i predetti capi di bestiame erano sani, gli esami di laboratorio risultarono tutti negativi da TBC (tubercolosi). Nel caso de quo (gli accertamenti di luglio 2019) invece tali esami di riscontro ovvero gli esami ematici di*

*laboratorio (interferone gamma) non sono stati effettuati dall'Asl di Caserta nonostante le numerose richieste del (.....).*

*5) tale fatto comprova che i test di intradermoreazione alla tuberculina attraverso la inoculazione nella cute di un allergene derivato dal micobatterio tubercolare è un esame non affidabile e lo stesso deve essere verificato con ulteriori esami di laboratorio ed ematici più approfonditi e certi. L'Asl di Caserta non può abbattere capi bufalini dal costo cadauno di circa quattromila euro attraverso accertamenti esperiti con esami non affidabili; .....a fronte dei motivati dubbi di falsa positività prospettati dalla ricorrente e di un quadro diagnostico non certo, l'A.s.l. avrebbe dovuto disporre un supplemento istruttorio al fine di accertare in maniera definitiva la presenza della patologia tubercolare, come peraltro espressamente richiesto più volte dal ricorrente.*

*7) Il ricorrente ritiene che sussistano dei motivati dubbi di falsa positività e di un quadro diagnostico non certo, l'A.s.l. di Caserta avrebbe dovuto disporre un supplemento istruttorio al fine di accertare in maniera certa, affidabile e definitiva la presenza della patologia tubercolare”.*

3. Si è costituita la A.S.L. resistente, con articolata memoria difensiva, instando per il rigetto del ricorso.

4. Con ordinanza n. 01778/2019 l'istanza cautelare è stata rigettata sulla base dei seguenti rilievi: “Ritenuto che l'istanza di sospensiva non sia meritevole di accoglimento per difetto del necessario presupposto del *fumus boni iuris* atteso che, come evidenziato nella relazione a firma del medico della ASL – non oggetto di contestazione a seguito del suo deposito - la A.S.L. resistente ha agito nel rispetto della DGRC 207/2019 punto B.3- atto presupposto non oggetto di impugnativa ad opera di parte ricorrente - disponendo l'invio al macello dei capi IDT positivi in quanto, l'azienda del ricorrente aveva avuto negli ultimi tre anni una sospensione di qualifica e una rilevazione al macello di capi con lesioni tubercolari;

*Rilevato inoltre che la prova del gamma interferone non è una prova di conferma della IDT del singolo capo, ma serve a confermare la presenza della malattia in allevamento e che nella DGRC 207/2019 la prova del gamma interferone è riservata ai capi positivi IDT appartenenti ad*

*allevamenti che negli ultimi tre anni non hanno avuto sospensioni e capi con lesioni al macello, ipotesi questa non riscontrabile nell'ipotesi di specie;*

*Ritenuto inoltre, quanto alla valutazione del periculum in mora che nella comparazione degli opposti interessi, debba essere accordata necessaria prevalenza all'interesse pubblico sotteso agli atti gravati, in aderenza al principio di precauzione per cui "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" (TAR Campania, Sez. V, 22/01/2019, ord. n. 108/2019)".*

5. Nei termini di rito per la produzione di memorie difensive, ex art. 73 comma 1 c.p.a., la A.S.L. resistente in data 15 ottobre 2020 ha prodotto memoria difensiva di costituzione di nuovo difensore con cui ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per violazione del disposto degli artt. 29 e 40 c.p.a., per non avere il ricorrente dedotto gli specifici vizi degli atti impugnati, né articolato specifici motivi di ricorso, nonché per mancata impugnativa della DGR 207/2019, con cui si era approvato da ultimo il piano straordinario per il controllo delle malattie infettive della bufala italiana mediterranea in Regione Campania, insistendo nel merito per il rigetto del ricorso.

6. Con note depositate in data 16 novembre 2020, ovvero il giorno prima dell'udienza, il ricorrente ha formulato richieste istruttorie (nello specifico prova testimoniale sui motivi articolati in ricorso e C.T.U. medico legale).

7. 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, vigenti ratione temporis.

8. Va in primo luogo disattesa l'istanza istruttoria prodotta dalla parte ricorrente solamente il giorno prima dell'udienza di discussione del ricorso, in palese violazione dei termini di rito previsti dall'art. 73 comma 1 c.p.a.; ed invero per le istanze istruttorie il termine da osservarsi non può che essere quello previsto dall'art. 73 comma 1 c.p.a. per la produzione di documenti, ossia il termine di quaranta giorni prima dell'udienza di discussione del ricorso; infatti entro tale termine deve essere fissato il quadro probatorio su cui deve intendersi cristallizzato il thema decidendum, ovvero in data anteriore al termine fissato per la produzione di memorie difensive, volte ad illustrare il medesimo thema decidendum, e, quanto alle memorie difensive di replica, a prendere posizione anche sulle prove prodotte o richieste dalla controparte.

Al riguardo occorre rimarcare come per costante giurisprudenza in materia i termini previsti dall'art. 73 comma 1 c.p.a. sono inderogabili e non disponibili, essendo fissati non solo a tutela del contraddittorio, ma in primo luogo a tutela dell'ordinato svolgimento del processo (ex multis, Cons. Stato, Sez. VI, Sent., 18/07/2016, n. 3192, secondo cui "Nel processo amministrativo i termini previsti dall'art. 73, comma 1, D.Lgs. n. 104/2010 (CPA) per il deposito in giudizio di documenti (fino a quaranta giorni liberi prima dell'udienza) sono perentori e, in quanto tali, non possono essere superati neanche ove sussistesse accordo delle parti, essendo il deposito tardivo di memorie e documenti ammesso in via del tutto eccezionale nei soli casi di dimostrazione dell'estrema difficoltà di produrre l'atto nei termini di legge, siccome previsto dall'art. 54, comma 1, CPA").

Ciò a prescindere dalla valutazione di ammissibilità e rilevanza delle richieste istanze istruttorie, che presuppone logicamente la proposizione di un'istanza tempestiva.

9. Ciò posto, può prescindersi dalla disamina delle questioni di inammissibilità del ricorso formulate dalla parte resistente – peraltro, quanto alla questione della mancata formulazione dei motivi di ricorso ex art. 40 comma 1 lett d) c.p.a., con

specifico riferimento ai vizi (violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere) previsti dall'art. 29 c.p.a. e dall'art. 21 octies comma 1 l. 241/90 a sostegno dell'azione di annullamento, facilmente riscontrabile dalle semplice lettura dei motivi innanzi riportati –, stante la manifesta infondatezza dei motivi di ricorso, peraltro sviluppati, come innanzi osservato, in punto di fatto, senza specifico riferimento alla violazione di una specifica normativa.

10. Ed invero, al riguardo, occorre premettere che, dalla disamina degli atti, risulta smentito quanto dedotto da parte ricorrente circa il rilievo che nel suo allevamento non era mai risultato infetto alcun capo.

Infatti dalla relazione del dott.-OMISSIS-, Direttore del Dipartimento di Prevenzione Medico Veterinario della ASL Caserta, non oggetto di contestazione ad opera di parte ricorrente, risulta quanto segue:

- a) In data 29/05/2018 vennero macellati numero tre bufale provenienti dall'allevamento di proprietà del ricorrente;
- b) Con verbale prot. 127/2018/Mac del 29/05/2018 il Medico Veterinario in servizio presso il macello comunicava all'Istituto Zooprofilattico del Mezzogiorno che un animale presentava lesioni tubercolari all'esame anatomo-patologico. In particolare trattavasi di un capo con lesioni tubercolari al polmone, linfonodi tracheobronchiali, linfonodi mediastinici;
- c) In data 26/09/2019 personale Medico Veterinario della ASL Caserta si era recato presso l'allevamento del ricorrente per sottoporre i capi alla prova IDT per la tubercolosi. Il ricorrente in tale occasione si era rifiutato di sottoporre i capi a controllo;
- d) Nel mese di novembre dell'anno 2018 l'allevamento era stato sottoposto alle operazioni di profilassi. L'allevatore, in detta occasione, si era rifiutato di sottoporre i capi alla prova IDT per la tubercolosi, permettendo ai Medici Veterinari di effettuare solo il prelievo di sangue per la brucellosi;

e) In data 28/06/2019 vennero sottoposti a controllo IDT per tubercolosi numero 507 capi e vennero riscontrati numero 18 capi positivi;

f) Con i provvedimenti prot. 158932/VET22 A del 15/07/2019 e prot. 164940/VET22 del 23/07/2019, oggetto dell'odierna impugnativa, è stato quindi disposto l'invio al macello dei 18 capi positivi.

11. Alla stregua di tali rilievi, nonché di quanto di seguito precisato, i motivi di ricorso possono essere disattesi.

11.1. Ed invero la A.S.L. resistente ha 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” – peraltro non oggetto di impugnativa ad opera di parte ricorrente -, la quale, al punto B.3 dell'allegato 1, dispone l'invio al macello dei capi IDT positivi (prova intradermica singola) laddove, come nell'ipotesi di specie, l'azienda abbia avuto negli ultimi tre anni una sospensione di qualifica e una rilevazione al macello di capi con lesioni tubercolari (testualmente “B.3. *Esecuzione prove diagnostiche Esecuzione della IDT singola per tutti i capi bufalini di età superiore alle 6 settimane.*”

*Nei casi di IDT positiva e/o dubbia:*

*1. qualora nei tre anni precedenti l'azienda sia stato oggetto di focolaio, rilevazione al macello di TBC (Mod 10/33) e/o sospensione di qualifica, la qualifica dell'azienda deve essere sospesa ed i capi positivi inviati al macello;*

*2. qualora l'azienda nei tre anni precedenti, non sia stato oggetto di focolaio, rilevazione al macello di TBC (Mod 10/33) e/o sospensione di qualifica, tutti i capi positivi all'IDT singola, previo isolamento degli stessi ed esclusione del relativo latte dal consumo, vengono saggiati dopo 15 gg con gamma-interferon e la qualifica deve essere sospesa:*

*2.1 se tutti i capi risultano negativi alle indagini supplementari si procede alla revoca del sospetto/ sospensione;*



*2.2 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”).*

11.2 Pertanto, al contrario di quanto dedotto dal ricorrente, non doveva essere svolto alcun supplemento istruttorio ed in particolare non doveva essere svolta la prova del gamma interferone, la quale, giova osservare, per quanto disposto dal richiamato atto regolamentare, non è una prova di conferma della IDT del singolo capo, ma serve a confermare la presenza della malattia in allevamento. Trattasi peraltro di prova che, nella logica della DGRC 207/2019, è riservata ai capi positivi IDT appartenenti ad allevamenti che negli ultimi tre anni non hanno avuto sospensioni e capi con lesioni al macello, ipotesi questa, come detto, non verificata per l'azienda del ricorrente.

11.3. Né parte ricorrente ha prospettato un contrasto tra l'indicata normativa regionale e la normativa statale, contrasto peraltro non sussistente.

Ed invero, a norma dell'art. 5 del DM 592/1995, “Le prove ufficiali per la diagnosi della tubercolosi sono quelle indicate nell'allegato 1 che fa parte integrante del presente regolamento”.

L'allegato 1 dell'indicato DM n. 592/1995 prevede come prove ufficiali per l'individuazione di animali infetti da tubercolosi la prova intradermica singola e la prova comparativa e dispone letteralmente che:

“sono riconosciute ufficialmente le seguenti prove per la diagnosi in vita di tubercolosi:

- a) Intradermotubercolinizzazione unica...
- b) Intradermotubercolinizzazione comparativa ...”.

Il paragrafo specifica inoltre che “Gli animali per i quali l'intradermotubercolinizzazione singola non dà esito conclusivo devono essere sottoposti ad un'altra prova a distanza di almeno 42 giorni.

Gli animali che non risultano negativi alla seconda prova devono essere ritenuti positivi.

In casi particolari, per approfondimento diagnostico, il servizio veterinario dell'U.S.L. valuta l'opportunità di ricorrere alla intradermotuberculinizzazione comparativa, secondo i seguenti criteri

Interpretativi (...)"

Risulta evidente pertanto come, nella normativa statale, la scelta dell'approfondimento diagnostico innanzi indicato vada effettuata con il ricorso alla prova comparativa, la quale non va effettuata obbligatoriamente ma solo nei casi particolari specificatamente individuati, non allegati dalla parte ricorrente, la quale, peraltro, non ha neanche censurato il mancato ricorso all'intradermotuberculinizzazione comparativa, ma ha espressamente richiesto la necessità della prova del gamma interferone.

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 in vivo 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.

12. Alla luce di tali rilievi possono essere disattese anche le doglianze di parte ricorrente riferite alla circostanza che i capi di sua proprietà non rilevassero i segni clinici della malattia, non essendo detti segni necessari per la rilevazione

dell'infezione, riscontrabile unicamente con i test ufficiali e, per quel che qui rileva, con la prova dell'intradermotubercolinizzazione unica.

12.1 Peraltro, la scelta effettuata con la DGR n. 207 del 2019 di disporre l'abbattimento dei capi positivi all'IDT singola negli allevamenti non ufficialmente indenni – in cui vi sono state già evidenze dell'infezione nell'ultimo triennio, come quello del ricorrente (i cui capi hanno in passato manifestato all'evidenza lesioni post mortem derivanti dall'infezione) - senza ulteriori approfondimenti istruttori, si pone in linea, secondo quanto già evidenziato in sede cautelare, con il principio di precauzione, quale elaborato dalla giurisprudenza in materia, secondo il quale “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” (TAR Campania, Sez. V, 22/01/2019, ord. n. 108/2019”).

13. Parimenti da disattendere, in quanto del tutto generiche e non supportate dalla specifica impugnativa dei risultati dei test della prova dell'intradermotubercolinizzazione unica - sulla cui base sono stato disposti gli abbattimenti oggetto di impugnativa - sono le doglianze riferite all'erronea effettuazione dei medesimi test per l'utilizzo di siringhe dosatrici non conformi alle prescrizioni normative; violazione questa peraltro in alcun modo accertata, al contrario di quanto dedotto da parte ricorrente, con la sentenza n. 01405/2016 resa da questa Sezione a conclusione del giudizio R.G. n. 04530/2015, come indicata da parte ricorrente; ed invero detta sentenza si è limitata ad annullare, stante la particolarità della fattispecie (l'immediata contestazione delle risultanze della prova intradermica singola già in sede procedimentale, con la richiesta e l'effettuazione di

ulteriori prove che avevano dato esito negativo), l'ordine di abbattimento dei capi in prima battuta risultati positivi alla prova intradermica singola.

14. In considerazione di tali plurimi rilievi il ricorso va rigettato.

15. Le questioni esaminate pertanto esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati presi in considerazione tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: fra le tante, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663).

16. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente alla refusione delle spese di lite nei confronti della A.S.L. Caserta, liquidata in complessivi euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre oneri accessori, se dovuti, come per legge.

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 di parte ricorrente.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 17 novembre 2020, tenuta con collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 d.l. 28/2020, 25 d.l. 137/2020 e 2 comma 2 d.P.C.S. n. 134/2020, con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Diana Caminiti, Consigliere, Estensore

Fabio Maffei, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Diana Caminiti**

**IL PRESIDENTE**  
**Maria Abbruzzese**

IL SEGRETARIO