



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 staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1109 del 2018, proposto da Donato Radesca, rappresentato e difeso dagli avvocati Federico Maggio, Umberto Casale, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

ASL Salerno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Rosa Russo, Valerio Casilli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Salerno, domiciliata ex lege in Salerno, corso Vittorio Emanuele, 58;

Comune di Montesano sulla Marcellana, Sindaco del Comune di Montesano sulla Marcellana in qualità di Ufficiale di Governo, Regione Campania, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

dell'ordinanza sindacale contingibile e urgente n. 35 dell'11 luglio 2018.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'ASL Salerno e del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 settembre 2018 il dott. Olindo Di Popolo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Premesso che:

- col ricorso in epigrafe, Radesca Donato impugnava, chiedendone l'annullamento:
 - l'ordinanza contingibile e urgente n. 35 dell'11 luglio 2018, con la quale il Sindaco del Comune di Montesano sulla Marcellana aveva ingiunto l'abbattimento senza indennizzo, entro le successive 72 ore, di n. 2 suini presenti nell'allevamento ubicato in Montesano sulla Marcellana, alla via Perillo, e risultati privi di certificazione identificativa di origine e di destinazione; -- i verbali di ispezione dell'ASL Salerno – Unità Operativa Veterinaria di Sala Consilina mod. 5/A del 5 luglio 2018 e mod. 4/B del 9 luglio 2018;
- nell'avversare i suindicati provvedimenti, lamentava, in estrema sintesi, che la contestata misura dell'abbattimento dei capi di bestiame: -- sarebbe stata ingiunta immotivatamente, in assenza dei presupposti di emergenza sanitaria o di igiene pubblica, dal Sindaco del Comune di Montesano sulla Marcellana, a tanto incompetente, anziché dall'ASL Salerno; -- confliggerebbe con la normativa in materia, comminante la soppressione dei soli suini risultati sieropositivi alla malattia vescicolare suina (MVS);
- costituitasi l'intimata ASL Salerno, eccepiva l'infondatezza del gravame esperito ex adverso, del quale richiedeva, quindi, il rigetto;
- si costituiva, altresì, in resistenza l'intimato Ministero dell'interno;

- il ricorso veniva chiamato all'udienza del 12 settembre 2018 per la trattazione dell'incidente cautelare;
- nell'udienza cautelare emergeva che la causa era matura per la decisione di merito, essendo integro il contraddittorio, completa l'istruttoria e sussistendo gli altri presupposti di legge;
- le parti venivano sentite, oltre che sulla domanda cautelare, sulla possibilità di definizione della controversia nel merito e su tutte le questioni di fatto e di diritto che la definizione nel merito pone;

Considerato che il ricorso si rivela fondato, sotto il profilo della denunciata incompatibilità dell'adottata misura radicale dell'abbattimento col sistema normativo vigente in materia di prevenzione della MVS e con la proporzionalità del correlativo apparato sanzionatorio, per le ragioni sottoindicate, già accreditate da TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 10 aprile 2018, n. 833:

- la misura restrittiva massima, costituita dalla macellazione degli animali presenti in azienda (c.d. stamping out), è prevista nell'allegato II della direttiva 1992/119/CE (destinata dall'art. 270, comma 2, del regolamento UE n. 429/2016), attuata col d.p.r. n. 362/1996, solo all'esito della "conferma" della MVS, a sua volta subordinata a specifiche condizioni oggetto di verifica in concreto;
- in particolare, la malattia è confermata, anche senza gli appositi esami di laboratorio – che sono previsti dall'art. 2, comma 6, per le altre malattie, norma espressamente derogata per la malattia vescicolare dei suini –, nelle ipotesi in cui:
 - a) all'interno delle aziende sia stato isolato il virus nell'organismo dei suini o nell'ambiente, ovvero siano presenti suini sieropositivi al test e/o con lesioni caratteristiche della malattia, ovvero siano presenti suini con sintomi clinici o sieropositivi, purché esista un legame epidemiologico diretto con un focolaio confermato;
 - b) in altri allevamenti in cui siano stati individuati suini sieropositivi (in quest'ultimo caso, se gli esami a campione fanno emergere sintomi della malattia e la sieropositività persiste, "l'autorità competente provvede affinché i suini sottoposti ad esame siano abbattuti e distrutti sotto il suo controllo o macellati

sotto il suo controllo”);

- sul piano delle fonti normative statali, l’art. 9 del d.lgs. n. 200/2010 si limita, in via generale, a comminare, al comma 7, una sanzione pecuniaria per il caso di inosservanza degli obblighi informativi sull’origine, sull’identificazione e sulla destinazione degli animali posseduti, detenuti, trasportati, commercializzati, nonché a prevedere, al comma 11, che, “qualora si tratti del primo accertamento presso un’azienda diversa da uno stabilimento di macellazione, l’autorità che effettua il controllo, nel caso accerti l’esistenza di violazioni che possono essere sanate garantendo comunque una sicura identificazione degli animali, prescrive al detentore gli adempimenti necessari per una completa regolarizzazione delle violazioni accertate, fissando un termine non superiore a quindici giorni, fermi restando gli eventuali termini inferiori previsti dai regolamenti comunitari ... se il detentore ottempera a tutte le prescrizioni imposte dall’autorità per la regolarizzazione entro il termine fissato, le sanzioni relative alle violazioni riscontrate sono estinte”;

- con specifico riguardo alla MVS, l’art. 7, comma 6, dell’ordinanza ministeriale 12 aprile del 2008, stabilisce che, “qualora sia evidenziata l’esclusiva sieropositività, in assenza di trasmissione dell’enterovirus della malattia vescicolare del suino, l’autorità sanitaria locale, tenuto conto di quanto previsto dal successivo art. 12, ordina la macellazione: a) dei riproduttori sieropositivi; b) di tutti i capi da ingrasso”; il successivo art. 12 (rubricato “macellazione dei soggetti sieropositivi”) stabilisce le misure precauzionali che devono essere seguite per effettuare la macellazione, prevedendo anche che “i suini sieropositivi destinati al macello devono essere identificati individualmente”, ed etichettati, per l’invio al macello come “suini sieropositivi per malattia vescicolare del suino”;

- a livello regionale, il decreto del Commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario nella Regione Campania (DCA) n. 226 del 19 agosto 2009 (recante “misure straordinarie di controllo ai fini della

eradicazione della malattia vescicolare dei suini in Campania”), ha, invece, sancito l’obbligo di abbattimento e distruzione dei suini privi di identificativi e/o certificazione che ne attesti la provenienza (reiterato dal DCA n. 63 del 13 dicembre 2017);

- la macellazione di tutti i capi indistintamente, comminata dalla suindicata disposizione regionale e nella specie applicata dal Sindaco del Comune di Montesano sulla Marcellana in relazione alla mera ipotesi di inosservanza delle misure di biosicurezza, nonostante l’acclarata sieronegatività dei capi di bestiame in contestazione (cfr. rapporto di prova dell’Istituto Zooprofilattico sperimentale del Mezzogiorno – Dipartimento di Sanità Animale – UOC Virologia – UOS Diagnostica Virologica n. 115714 del 18 luglio 2018), non trova – come visto – alcun aggancio specifico nelle norme eurounitarie e nazionali;

- a fronte di una simile evenienza, l’art. 22 dell’ordinanza ministeriale 12 aprile 2008 rinvia, infatti, alle sanzioni pecuniarie previste dall’art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 196/1999 (“Attuazione della direttiva 97/12/CE che modifica e aggiorna la direttiva 64/432/CEE relativa ai problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina”);

- in un contesto regionale in cui la MVS risulta debellata (cfr. decisione della Commissione europea n. 2017/1910 del 17 ottobre 2017), la più grave misura della soppressione di tutti gli animali presenti nelle aziende in ipotesi non già di accertate infezioni, ma di violazioni formali in materia di identificazione e/o certificazione dei capi di bestiame, si presenta, dunque, incoerente rispetto alla cornice normativa di riferimento ed ai canoni di proporzionalità ad essa immanenti, volti ad assicurare il necessario equilibrio tra gli obiettivi generali di tutela della salute e del mercato e gli interessi patrimoniali degli allevatori, sacrificabili in nome dei primi;

- non vale a menomare il superiore approdo la circostanza che la sanzione dell’abbattimento sia contemplata dal DCA n. 63 del 13 dicembre 2017 anche per l’ipotesi di suini privi di identificativi e/o certificazione che ne attesti la

provenienza;

- tale disposizione di rango subprimario o regolamentare va, infatti, disapplicata dall'adito giudice amministrativo, alla stregua di un consolidato orientamento giurisprudenziale, nonché in omaggio al principio di gerarchia delle fonti (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 gennaio 1992, n. 154; sez. VI, 29 aprile 2005, n. 2034; 2 marzo 2009, n. 1169; sez. IV, 16 febbraio 2012, n. 812, secondosi tratterebbe non già di una disapplicazione in senso proprio, bensì “del risultato conseguente alla ricerca della normativa applicabile al caso concreto, in naturale applicazione dei principi che regolano i rapporti tra le fonti del diritto”), in quanto confliggente con le richiamate norme euronitarie e statali di rango primario e subprimario; cosicché è con esclusivo riguardo al parametro di giudizio da queste ultime fornito che il provvedimento impugnato va sindacato e, quindi, reputato in concreto illegittimo, in quanto disponente una misura esulante dalla tipizzazione operata dalle norme anzidette e sproporzionata rispetto agli obiettivi dalle medesime perseguiti;

Ritenuto, in conclusione, che:

- stante la sua acclarata fondatezza nei profili di censura dianzi scrutinati, ed assorbiti quelli ulteriori, il ricorso in epigrafe deve essere accolto, con conseguente annullamento degli atti con esso impugnati;

- quanto alle spese di lite: -- nei confronti del Comune di Montesano sulla Marcellana e dell'ASL Salerno esse devono seguire la soccombenza e, quindi, liquidarsi nella misura indicata in dispositivo; -- nei confronti del Ministero dell'interno appare equo disporre l'integrale compensazione;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando:

- accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla gli atti con esso impugnati;

- condanna il Comune di Montesano sulla Marcellana e l'ASL Salerno al pagamento, in solido tra loro, delle spese di lite, che si liquidano in complessivi €

1.500,00 (oltre oneri accessori, se dovuti), in favore del ricorrente, con distrazione ai difensori antistatari;

- compensa interamente le spese di lite tra Radesca Donato e il Ministero dell'interno.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 12 settembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere, Estensore

Michele Conforti, Referendario

L'ESTENSORE
Olindo Di Popolo

IL PRESIDENTE
Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO