

Bilanciamento tra interesse pubblico alla sicurezza sanitaria e interesse economico dell'allevatore

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 4-2-2026

*In caso di infezione da dermatite nodulare contagiosa (LSD), malattia classificata dall'ordinamento unionale come patologia di categoria A ai sensi del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1882 della Commissione, del 3 dicembre 2018, nel **bilanciamento dei contrapposti interessi**, quello **pubblico alla prevenzione del rischio epidemiologico** tramite l'abbattimento dei capi bovini infetti **prevale su quello economico** dell'allevatore (nella specie eliso da misure di ristoro regionale), anche quando gli animali siano stati sottoposti a vaccinazione soppressiva d'urgenza, atteso che il **rischio epidemiologico non può ritenersi cessato** per la possibile presenza di casi subclinici o a bassa viremia.*

Guida alla lettura

Nella vicenda decisa dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 4228 del 2025, la ASL n. 3 di Nuoro aveva ordinato l'abbattimento di tutti gli animali della specie bovina detenuti nello stabilimento della azienda zootecnica dell'appellante per *"conferma focolaio di Dermatite nodulare contagiosa"*.

Dopo che il TAR ha rigettato la domanda cautelare di annullamento del predetto ordine per prevalenza, nel bilanciamento di interessi, di quello volto a scongiurare il diffondersi della malattia, la questione è giunta alla terza sezione del Consiglio di Stato che ha confermato la decisione di primo grado.

Preliminarmente, il Collegio ha dato conto che, in caso di conferma ufficiale della **presenza di un focolaio di una malattia di categoria A in uno stabilimento**, la **disciplina unionale prevede due tipi possibili di risposte**: *i)* la **misura obbligatoria di zooprofilassi da applicarsi immediatamente dell'abbattimento in loco** di tutti gli animali delle specie elencate detenuti nello stabilimento in modo da **evitare qualsiasi rischio di diffusione dell'agente patogeno**; *ii)* in deroga alla precedente misura, **dopo avere eseguito una valutazione del rischio, rinviare l'abbattimento a condizione che gli animali siano sottoposti alla cd. vaccinazione soppressiva d'urgenza**.

A sua volta, la vaccinazione soppressiva d'urgenza, cui sono stati sottoposti i capi dell'azienda zootecnica appellante, si snoda in due passaggi: 1) il **vaccino degli animali senza indugio dopo la conferma del focolaio o dei focolai pertinenti**; 2) la **disposizione e supervisione dell'abbattimento di tutti gli animali vaccinati il prima possibile**.

Risultano inoltre dimostrate le seguenti circostanze di fatto: – la classificazione della LSD nelle

malattie di categoria A, cui sono applicate le misure zooprofilattiche di maggior rigore, rinverrebbe il suo razionale scientifico nel periodo di incubazione particolarmente lungo (28 giorni), nella trasmissione vettoriale per via aerea a mezzo di insetti ematofagi suscettibili di essere trasportati dal vento a lunghe distanze e nella presenza di casi subclinici o a bassa viremia che potrebbero sfuggire alle metodiche diagnostiche normalmente in uso;

– la situazione di rischio epidemiologico non può ritenersi cessata negli stabilimenti in considerazione della possibile presenza dei casi subclinici o a bassa viremia; – la situazione epidemiologica al momento della valutazione del Collegio annoverava otto focolai ancora attivi, distribuiti sui territori di tre comuni e consistenti in circa 400 capi a fronte di 56 focolai estinti grazie all'abbattimento dei capi; – le misure di ristoro varate dalla Regione prevedono il pieno indennizzo per i capi abbattuti a causa della malattia, con liquidazione anticipata delle risorse.

Alla luce dei predetti elementi di fatto, la Sezione pone in **bilanciamento** gli interessi che emergono nel caso concreto.

In particolare, gli interessi che entrano in gioco nella fattispecie sono, da un lato, l'**interesse pubblico alla sicurezza sanitaria** e, dall'altro, quello **economico** dell'impresa zootecnica, idoneo ad essere pregiudicato da un provvedimento di abbattimento su larga scala.

Ad avviso dei Giudici, i **profili di *periculum in mora*** paventati dall'appellante – esclusivamente **di natura economica** – se, da un lato, si presentano in larga parte elisi dalle incisive misure di ristoro regionale già in corso di liquidazione a beneficio delle aziende zootecniche che si sono conformate ai provvedimenti sanitari ordinatori disposti dalle Aziende sanitarie locali, gli stessi sono comunque **subvalenti, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, rispetto** a quelli, che devono ritenersi prevalenti, **alla prevenzione del rischio epidemiologico** – che non può ritenersi allo stato cessato – e al celere venir meno degli effetti restrittivi connessi alla perduranza dei focolai attivi, effetti restrittivi che allo stato impattano su tutti gli allevatori di bovini della Regione Sardegna.

Nel contempo, l'ordinanza **esclude di poter esaminare in sede cautelare di appello** i possibili **profili di legittimità unionale dei Regolamenti europei** che vengono in rilievo rispetto ai Trattati.

Invero, pur trattandosi di profili meritevoli di approfondimento (in specie, quanto al possibile difetto di proporzionalità sia della stessa classificazione della LSD in categoria A sia della misura della soppressione, in caso di vaccinazione soppressiva di urgenza, dei capi vaccinati e risultati sani dopo il periodo di osservazione, come tali non idonei a propagare la malattia, secondo quanto risulta dalle relazioni di chiarimenti in atti), gli stessi **non giustificerebbero**, in ogni caso, **la disapplicazione dei regolamenti** che, nella gerarchia delle fonti, **prevalgono sulla legge nazionale**; ne consegue che essi necessiterebbero di un **rinvio alla Corte di giustizia dell'Unione europea, quale unico soggetto competente a dichiarare l'invalidità dei regolamenti europei**.

In definitiva, **in difetto di un pericolo di pregiudizio grave e irreparabile, il *fumus boni iuris* non giustifica, da solo, l'adozione di una misura cautelare.**

Per i giudici di appello, **resta salvo l'esame, in sede di cognizione del merito, della eventuale domanda risarcitoria avente ad oggetto ulteriori voci di danno emergente e/o lucro cessante** che l'appellante riterrà di coltivare in giudizio.

Pubblicato il 21/11/2025

N. 04228/2025 REG.PROV.COLL.

N. 08390/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 8390 del 2025, proposto dal signor Gianfranco Ladu in qualità di legale rappresentante dell'omonima ditta individuale, rappresentato e difeso dagli avvocati Caterina Anna Anastasia Zoroddu e Antonella Pedduzza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

Azienda Socio Sanitaria Locale n. 3 di Nuoro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Priamo Siotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

per la riforma

dell'ordinanza cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) n. 282/2025, resa tra le parti.

Visto l'art. 62 cod. proc. amm.;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Socio Sanitaria Locale n. 3 di Nuoro;

Vista la impugnata ordinanza cautelare del Tribunale amministrativo regionale di reiezione della domanda cautelare presentata dalla parte ricorrente in primo grado;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2025, il Cons. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti gli avvocati come in atti;

Premesso in punto di fatto:

– l'azienda zootecnica dell'appellante, impegnata nell'allevamento estensivo di bovini destinati alla riproduzione, per lo più di razza autoctona sardo-bruna, è stata attinta dal provvedimento n. PG/2025/0025948 del 8 agosto 2025 con cui la ASL n. 3 di Nuoro ha ordinato l'abbattimento di *"tutti gli animali della specie bovina detenuti nello stabilimento"* per *"conferma focolaio di Dermatite nodulare contagiosa"* (di seguito, anche *lumpy skin disease* o LSD);

– il T.A.R. per la Sardegna, adito per l'annullamento previa sospensione del provvedimento sanitario ordinario della Azienda sanitaria, dopo aver richiamato la pertinente normativa unionale e la recente giurisprudenza cautelare di questa Sezione, ha respinto l'istanza sospensiva sul rilievo conclusivo che, *"nel bilanciamento dei contrapposti interessi, l'abbattimento si prospetta quale unica efficace azione idonea a scongiurare il diffondersi della malattia, atteso che il suo propagarsi arrecherebbe pesanti ricadute sull'economia regionale e nazionale"*;

– con rituale appello cautelare il titolare dell'azienda zootecnica ha lamentato, *inter alia*, l'*error in iudicando* per erronea interpretazione delle circostanze di fatto – consistendo l'azienda dell'appellante in un allevamento estensivo privo di *"stalle di quarantena"* o locali analoghi in cui i bovini vivono detenuti o rinchiusi – e per erronea od omessa valutazione dei fatti e dei documenti anche ufficiali, sanitari e regolamentari in quanto, a dispetto della risalenza nel tempo dell'insorgenza del focolaio, il positivo decorso della finestra di incubazione (28 giorni) e la completa immunizzazione dei capi a seguito di vaccinazione soppressiva d'urgenza con virus attenuato (due-tre settimane) sarebbero sfociati nell'attuale situazione in cui nessuno dei capi presenti nell'allevamento manifesterebbe sintomi correlabili alla LSD o ad altre patologie, indi sarebbero *"inidonei a contrarre la malattia e a diffonderla"*;

– nell’impugnazione cautelare l’appellante paventa un danno economico irrimediabile per l’allevamento poiché *“l’abbattimento generalizzato di una intera mandria non può infatti che condurre alla chiusura definitiva dell’impresa interessata dal provvedimento”* non potendo esservi *“indennizzo alcuno che possa rimediare ad un azzeramento indiscriminato e totalizzante dell’allevamento nel suo insieme”*;

– con ordinanza presidenziale delegata del 7 novembre 2025 sono stati richiesti documentati chiarimenti ai sensi dell’art. 64, co. 3 c.p.a. all’Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Piemonte, Liguria e Valle d’Aosta, al Centro di Referenza Nazionale per lo Studio e l’Accertamento delle Malattie Esotiche degli Animali (CESME) presso l’Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell’Abruzzo e del Molise e all’Università degli Studi di Perugia – Dipartimento di medicina veterinaria, articolati in appositi quesiti concernenti il quadro ricostruttivo dell’eziopatogenesi e dell’epidemiologia della dermatite nodulare contagiosa (LSD) nonché del razionale sotteso alla sua classificazione come malattia di categoria A ai sensi del Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1882 della Commissione Europea, gli eventuali rischi di zoonosi, le più attendibili metodiche diagnostiche per individuare e distinguere i capi infetti potenzialmente contagiosi dai capi sani, il razionale e la prassi della vaccinazione soppressiva d’urgenza, con particolare riguardo agli effetti del vaccino sui capi sani e sui capi infetti, all’estensione massima del differimento dell’abbattimento a norma dell’art. 12, par. 4, lett. b) Reg. 687/2020 e alle eventuali ulteriori misure di mitigazione del rischio epidemiologico praticabili secondo la scienza veterinaria, quantomeno in via interinale, ai capi immunizzati e asintomatici;

Considerato in linea di diritto che:

– la disciplina unionale di cui all’art. 12, par. 1, lett. a) Reg. delegato n. 687/2020, in caso di *“conferma ufficiale della presenza di un focolaio di una malattia di categoria A in uno stabilimento”* quale è il caso della dermatite nodulare contagiosa rinvenuta nell’azienda zootecnica dell’appellante, prevede come misura obbligatoria di zooprofilassi da applicarsi *“immediatamente” “sotto la supervisione di veterinari ufficiali”* che *“tutti gli animali delle specie elencate detenuti nello stabilimento colpito sono abbattuti quanto prima in loco, all’interno dello stabilimento, in modo da evitare qualsiasi rischio di diffusione dell’agente patogeno della pertinente malattia di categoria A durante e dopo l’abbattimento”* oppure *“in deroga al paragrafo 1, lettera a), dopo avere eseguito una valutazione del rischio e tenendo conto della possibilità di applicare altre misure di riduzione dei rischi l’autorità competente può decidere: [...] b) rinviare l’abbattimento degli animali detenuti delle specie elencate, a condizione che tali animali siano sottoposti alla vaccinazione di emergenza di cui all’articolo 69 del regolamento (UE) 2016/429”* (cd. vaccinazione soppressiva d’urgenza);

– la vaccinazione soppressiva d’urgenza cui sono stati sottoposti i capi dell’azienda zootecnica appellante costituisce, a norma dell’art. 7 Reg. delegato UE 2023/361, una misura *“attuata in risposta a un focolaio di una malattia di categoria A per controllarne la diffusione e limitata agli animali terrestri detenuti che devono essere abbattuti conformemente all’articolo 12, paragrafo 1, lettera a), e all’articolo 18, paragrafo 1, lettera b), del regolamento delegato (UE) 2020/687, ma che sono soggetti alla deroga di cui all’articolo 12, paragrafo 4, lettera b), di tale regolamento”*;

– tale misura di zooprofilassi, alternativa allo “*stamping out*” immediato, si snoda, a norma dell’art. 8 Reg. UE 2023/361 in due passaggi ineludibili a cura dell’autorità sanitaria competente la quale “a) *vaccina gli animali soggetti alla deroga di cui all’articolo 12, paragrafo 4, lettera b), del regolamento delegato (UE) 2020/687 senza indugio dopo la conferma del focolaio o dei focolai pertinenti; b) dispone e supervisiona l’abbattimento di tutti gli animali vaccinati il prima possibile, conformemente alle norme di cui all’articolo 12, paragrafo 1, lettera a), o paragrafo 4, lettera a), del regolamento delegato (UE) 2020/687, come pure nel contesto delle misure di biosicurezza di cui all’articolo 12, paragrafo 1, lettera c), e paragrafo 2, di tale regolamento delegato*”;

Tenuto conto dei documentati chiarimenti versati agli atti dagli Enti pubblici interpellati ex art. 64, co. 3 cod. proc. amm. e degli esiti del contraddittorio orale svoltosi nella camera di consiglio si evince che:

– la classificazione della LSD nelle malattie di categoria A, cui sono applicate le misure zooprofilattiche di maggior rigore, rinverrebbe il suo razionale scientifico nel periodo di incubazione particolarmente lungo (28 giorni), nella trasmissione vettoriale per via aerea a mezzo di insetti ematofagi suscettibili di essere trasportati dal vento a lunghe distanze e nella presenza di casi subclinici o a bassa viremia che potrebbero sfuggire alle metodiche diagnostiche molecolari (Real time PCR e PCR DIVA, v. anche *Technical disease card* dell’OMSA) impiegate dai laboratori di riferimento nazionale ed europeo;

– la situazione di rischio epidemiologico non può ritenersi cessata negli stabilimenti focolaio in particolare considerazione della possibile presenza dei casi subclinici o a bassa viremia;

– la situazione epidemiologica all’attualità annovera otto focolai ancora attivi – ivi incluso l’odierno appellante – distribuiti sui territori di tre comuni e consistenti in circa 400 capi a fronte di 56 focolai estinti grazie all’abbattimento dei capi;

– la persistenza dei focolai attivi implica la perduranza degli effetti restrittivi correlati all’imposizione delle zone di protezione e delle zone di sorveglianza con impatti pregiudizievoli sull’intera filiera zootecnica sarda costituita da 7169 aziende di cui 1712 ricadenti nel territorio di competenza della Azienda Socio-Sanitaria Locale n. 3 di Nuoro;

– le misure di ristoro varate dalla Regione Sardegna con l’emanazione della legge regionale n. 22 del 18 agosto 2025 comprendono il pieno indennizzo per i capi abbattuti a causa della malattia, con liquidazione anticipata delle risorse e valorizzazione basata sul prezzo di mercato nonché indennizzi giornalieri forfettari per i capi trattenuti in azienda a causa delle restrizioni di movimento e un ulteriore contributo per compensare la riduzione di fatturato legata al deprezzamento dei capi.

Ritenuto, pertanto, che:

– i profili di *periculum in mora* paventati dall’appellante – come visto, esclusivamente di indole economica - si profilano in larga parte elisi dalle incisive misure di ristoro regionale già in corso di liquidazione a beneficio delle aziende zootecniche che si sono conformate ai provvedimenti

sanitari ordinatori disposti dalle Aziende sanitarie locali e sono comunque subvalenti, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, rispetto a quelli, che devono ritenersi prevalenti, alla prevenzione del rischio epidemiologico – che non può ritenersi allo stato cessato – e al celere venir meno degli effetti restrittivi connessi alla perduranza dei focolai attivi, effetti restrittivi che allo stato impattano su tutti gli allevatori di bovini della Regione Sardegna;

– non possono essere esaminati in questa sede di appello cautelare su ordinanza, i possibili profili di legittimità unionale dei surrichiamati Regolamenti europei rispetto ai Trattati, profili pur meritevoli di approfondimento (quanto al possibile difetto di proporzionalità sia della stessa classificazione della LSD in categoria A, sia della misura della soppressione, in caso di vaccinazione soppressiva di urgenza, dei capi vaccinati e risultati sani dopo il periodo di osservazione, come tali non idonei a propagare la malattia, secondo quanto risulta dalle relazioni di chiarimenti in atti), ma che comunque non giustificerebbero la disapplicazione dei regolamenti, che hanno valenza, nella gerarchia delle fonti, superiore alla legge nazionale, ma necessiterebbero di un rinvio alla Corte di giustizia dell'Unione europea, quale unico soggetto competente a dichiarare l'invalidità dei regolamenti europei; invero, in difetto di un pericolo di pregiudizio grave e irreparabile, il *fumus boni iuris* non giustifica, da solo, l'adozione di una misura cautelare; l'approfondimento di tali aspetti resta impregiudicato, in sede di cognizione del merito, ai fini risarcitori delle ulteriori voci di danno emergente e/o lucro cessante che l'appellante riterrà di coltivare in giudizio;

– la peculiarità della controversia giustifica l'integrale compensazione delle spese di fase;

Ritenuto, vista l'istanza depositata in atti, di liquidare il compenso e le spese del delegato dell'Università degli studi di Perugia come da dispositivo, e di porlo a carico di entrambe le parti processuali in solido, facendo riserva di provvedere in senso analogo nei confronti degli altri Enti interpellati ex art. 64, co. 3 cod. proc. amm. previa loro istanza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) respinge l'appello (Ricorso numero: 8390/2025).

Spese compensate.

Liquida il compenso a favore del delegato dell'Università degli studi di Perugia nella somma di euro 1.000,00 (mille/00) da porre a carico di entrambe le parti del giudizio.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti e agli Enti pubblici incaricati dei documentati chiarimenti in forza dell'ordinanza presidenziale delegata n. 679/2025.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere, Estensore