



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 per la Lombardia

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1726 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Progetto Cuori Liberi Odv, Lav - Lega Anti Vivisezione Onlus, Vitadacani – Associazione a Tutela dei Diritti Animalì Odv, Lndc Animal Protection, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Michele Pezone e Simone Herbert, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

ATS (Agenzia di Tutela della Salute) di Pavia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Mauro Casarini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero della salute, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Milano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico *ex lege* in Milano, via Freguglia n. 1;

Commissario straordinario alla peste suina africana (PSA), non costituito in giudizio;

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Ilario Maria Viani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Milano, piazza Città di Lombardia n. 1;

*nei confronti*

del Comune di Zinasco, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

I. Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

dell'ordinanza prot. n. 49671/23 del direttore del Dipartimento veterinario e sicurezza degli alimenti di origine animale dell'Agenzia della Tutela della Salute (ATS) di Pavia, avente ad oggetto: «*Sequestro e abbattimento per focolaio di Peste Suina Africana. Stabilimento: PROGETTO CUORI LIBERI – via Belvaschi, 6 – Zinasco (PV) - codice aziendale 190PV044. Proprietario e detentore: PROGETTO CUORI LIBERI – C.F. 96077890182 – via Belvaschi, 6 – Zinasco (PV)*»;

II. Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 30 ottobre 2023:

- dell'ordinanza n. 5 del 24 agosto 2023 del Commissario straordinario alla PSA (peste suina africana) e della nota del predetto Commissario del 18 settembre 2023;
  - della nota della Regione Lombardia dell'8 settembre 2023;
  - della nota del Ministero della salute e del Commissario straordinario alla PSA dell'11 settembre 2023;
  - del diniego di accesso al verbale di svolgimento delle operazioni di abbattimento dei suini in data 20 settembre 2023;
- nonché per il risarcimento dei danni.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'ATS di Pavia, del Ministero della salute e della Regione Lombardia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 dicembre 2024 la dott.ssa Martina Arrivi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'associazione Progetto Cuori Liberi gestisce un rifugio per animali provenienti da sequestri e da abbandoni nel comune di Zinasco, in provincia di Pavia. Essa, unitamente alle altre associazioni a difesa degli animali indicate in epigrafe, con il ricorso introduttivo – notificato e depositato il 7 settembre 2023 – hanno domandato

l'annullamento dell'ordinanza dell'ATS di Pavia n. 49671 del 5 settembre 2023, che, riscontrato un focolaio di peste suina africana (in breve PSA) nello stabilimento gestito da Progetto Cuori Liberi a seguito del decesso di tre maiali a far data dal 2 settembre 2023, ha ordinato il sequestro del presidio e degli animali ivi presenti, il censimento dei capi, nonché l'abbattimento immediato, sotto controllo ufficiale, di tutti i suini del rifugio (trentasette, al netto dei tre già deceduti), con distruzione delle carcasse, pulizia e disinfezione dei locali.

A sostegno del ricorso, le associazioni hanno formulato i seguenti motivi di diritto:

I) violazione del d.lgs. 136/2022, del regolamento 2016/429/UE e del regolamento di esecuzione 2020/687/UE, nonché eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità e per manifeste illogicità e irragionevolezza, poiché la normativa (europea e nazionale) in tema di controllo ed eradicazione della PSA contemplerebbe l'abbattimento quale una delle molteplici forme di contrasto alla diffusione della malattia, sicché, in base al principio di proporzionalità che sovrintende la materia, l'ATS avrebbe dovuto valutare opzioni "meno cruento", come l'isolamento dei capi, lo svolgimento di test capillari sulla contrazione dell'infezione e la vaccinazione d'urgenza;

II) violazione dell'art. 13 TFUE, dell'art. 9 Cost. e del principio di proporzionalità, poiché, visto che la tutela degli animali rientra tra i principi supremi dell'ordinamento (art. 9 Cost.) e tra i criteri direttivi delle politiche dell'UE (art. 13 TFUE), l'amministrazione avrebbe dovuto valutare la possibilità di derogare all'ordine di abbattimento immediato, tenuto conto che, tra le deroghe contemplate dal regolamento 2020/687/UE, figura la preservazione di animali "di elevato valore culturale o educativo" (art. 13 reg.), quali sarebbero i suini del rifugio, in quanto salvati da sequestri e da abbandoni.

2. Le ricorrenti hanno domandato, altresì, la sospensione dell'ordinanza *ex art.* 55 e 56 cod. proc. amm., ma la misura cautelare monocratica è stata respinta con decreto n. 764 del 7 settembre 2023, a cagione del rischio di una diffusione incontrollata della PSA, desumibile dal repentino decesso di tre capi nell'arco di tre giorni.

3. Indi l'ATS di Pavia, acquisiti – dal Ministero della salute, dalla Regione Lombardia e dal Commissario straordinario per il contrasto della PSA – pareri contrari all'applicazione di misure alternative all'abbattimento, ha portato coattivamente ad esecuzione la propria ordinanza il 20 settembre 2023, attraverso la soppressione dei

nove suini – sugli originari quaranta – ancora in vita, gli altri essendo frattanto deceduti per PSA.

4. L'ATS si è, altresì, costituita in giudizio per resistere al ricorso.

5. A seguito delle sopravvenienze:

- le ricorrenti, con memoria depositata in vista della camera di consiglio fissata per la trattazione della domanda cautelare, hanno domandato l'accertamento dell'illegittimità dell'atto ai fini risarcitori, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 34, co. 3, cod. proc. amm.;  
- con ordinanza n. 926 del 5 ottobre 2023, è stata dichiarata improcedibile la domanda cautelare ex art. 55 cod. proc. amm., in ragione dell'intervenuto decesso degli animali.

6. Con atto notificato e depositato il 30 ottobre 2023, le ricorrenti hanno proposto motivi aggiunti, con i quali hanno impugnato ulteriori atti presupposti all'abbattimento dei capi, hanno domandato l'accesso al verbale delle operazioni di soppressione del 20 settembre 2023, nonché, da ultimo, hanno formulato domanda di risarcimento dei danni.

6.1. In particolare, nei motivi aggiunti le esponenti hanno ulteriormente dedotto:

III) la necessità di specifiche deroghe all'abbattimento degli animali salvati da situazioni di disagio e ricoverati in appositi presidi, come quello gestito da Progetto Cuori Liberi;

IV) che l'abbattimento sarebbe stato eseguito, il 20 settembre 2023, su tutti i suini, ivi inclusi quelli asintomatici, e senza prove che sia avvenuto risparmiando loro sofferenze, perciò in violazione del principio di salvaguardia del benessere degli animali enunciato dagli artt. 9 e 13 TFUE;

V) che la soppressione coattiva dei capi si porrebbe in contraddizione con l'ordinanza del Sindaco di Zinasco, adottata l'11 settembre 2023 ex art. 50, co. 5, d.lgs. 267/2000, la quale aveva attuato un equo contemperamento degli interessi in gioco prescrivendo differenti misure di contrasto alla diffusione della PSA che non comportassero la morte degli animali.

6.2. In relazione alla domanda risarcitoria, le ricorrenti hanno richiesto la liquidazione di euro 10.000 per ogni associazione (incrementati, nella memoria difensiva depositata in vista dell'udienza pubblica di discussione, a euro 20.000 per l'associazione Progetto Cuori Liberi) quale ristoro del danno derivato dall'abbattimento dei suini del rifugio, danno che discenderebbe *in re ipsa* dall'esecuzione di una misura irreversibile ed evitabile.

7. Hanno resistito ai motivi aggiunti sia l'ATS di Pavia sia la Regione Lombardia. Si è, inoltre, costituito formalmente il Ministero della salute.

8. Con ordinanza n. 281 del 2 febbraio 2024, la domanda di accesso *ex art.* 116, co. 2, cod. proc. amm. è stata respinta, essendo stata appurata la mancata verbalizzazione delle operazioni di abbattimento e, pertanto, l'inesistenza del documento richiesto.

9. La causa è, infine, passata in decisione all'udienza pubblica del 6 dicembre 2024, in vista della quale le parti hanno depositato memorie e repliche.

9.1. In particolare, le amministrazioni costituite hanno escluso l'esistenza di alternative alla soppressione dei suini:

- sia in considerazione del fatto che i regolamenti UE, che disciplinano la materia, impongono di procedere all'abbattimento immediato di tutti gli animali detenuti nello stabilimento ove si è manifestato il focolaio di PSA e che non ricorrerebbero i presupposti per le eccezionali deroghe a tale misura, per come disciplinate all'art. 13 regolamento 2020/687/UE;

- sia in ragione della velocità di diffusione del virus, che dal 2 settembre 2023 (data del primo decesso) al 20 settembre 2023 (data di esecuzione dell'ordinanza dell'ATS) ha determinato la morte di trentuno suini, che – ove l'ordine di abbattimento fosse stato prontamente eseguito – avrebbero potuto essere soppressi mediante eutanasia anziché patire le sofferenze della malattia, nonché tenendo in considerazione che il rifugio gestito da Progetto Cuori Liberi si trovava già all'interno di una zona di protezione dalla PSA, dilagante nel pavese, e dell'evidente rischio di estensione dell'infezione alle aree limitrofe ove il focolaio non fosse stato immediatamente eradicato.

9.2. Alla domanda risarcitoria, le amministrazioni hanno specificamente obiettato, oltre all'insussistenza del danno ingiusto, che – a tutto voler concedere – alla sola associazione proprietaria dei suini abbattuti potrebbe astrattamente spettare l'indennità stabilita dall'art. 2 l. 218/1988, ma anche tale ristoro andrebbe escluso nella fattispecie, in quanto subordinato alla diligente esecuzione dell'abbattimento disposto dall'autorità sanitaria.

## DIRITTO

10. Prescindendo da ogni altra questione pregiudiziale e preliminare – tra cui l'ammissibilità di un ricorso collettivo intentato da più associazioni in posizioni sostanziali tra loro apparentemente differenti (l'una, destinataria del provvedimento

avversato con il ricorso introduttivo, le altre, portatrici dell'interesse diffuso a salvaguardia del benessere animale), nonché l'ammissibilità dell'impugnazione espletata con i motivi aggiunti dopo che l'abbattimento era ormai stato eseguito –, le domande di annullamento contenute tanto nel ricorso introduttivo quanto nei motivi aggiunti vengono dichiarate improcedibili a cagione dell'intervenuto decesso dei suini, di tal che nessun concreto vantaggio potrebbe ritrarsi dalla caducazione degli atti che hanno disposto la soppressione dei capi.

11. Residua, oramai, soltanto un interesse al ristoro degli eventuali danni provocati dall'esecuzione coattiva della misura amministrativa. In relazione a tale interesse, occorre, però, effettuare una considerazione introduttiva.

11.1. Nell'immediatezza del decesso dei suini dello stabilimento, le ricorrenti avevano presentato istanza, ai sensi dell'art. 34, co. 3, cod. proc. amm., di accertamento, ai fini risarcitori, dell'illegittimità dell'atto ai tempi impugnato, ossia dell'ordinanza dell'ATS di Pavia n. 49671 del 5 settembre 2023. Senonché, con l'atto di motivi aggiunti, esse hanno proposto domanda di risarcimento del danno asseritamente subito dall'abbattimento forzoso dei maiali, quantificandolo in euro 20.000 per l'associazione Progetto Cuori Liberi, in quanto titolare dello stabilimento, e in euro 10.000 per ogni ulteriore associazione ricorrente, in ogni caso sostenendo che il *vulnus* discendesse *in re ipsa* dalla soppressione degli animali, quale «*misura tanto irreversibile quanto evitabile, non rispondente al generale principio di precauzione*» (così, pag. 27 dell'atto di motivi aggiunti). A sostegno della domanda, le associazioni hanno valorizzato la «*grande ondata di commozione per la sorte degli animali che sono stati abbattuti dall'ATS*» e il «*dibattito che ne è scaturito*», riportando anche articoli di stampa (sempre, pag. 27 e 28 dell'atto di motivi aggiunti).

11.2. Occorre rimarcare la differenza tra le due domande, quivi presentate in successione.

11.3. L'istanza *ex art. 34, co. 3, cod. proc. amm.* configura una *reductio* dell'originaria domanda di annullamento, come recentemente chiarito dall'Adunanza plenaria, che l'ha qualificata come una *emendatio* in senso riduttivo della domanda di annullamento in domanda di accertamento mero, funzionale a palesare il residuo interesse alla decisione del ricorso, pur a fronte del venir meno dell'utilità conseguibile dalla caducazione del provvedimento. Proprio dalla natura di mero accertamento dell'azione proposta (*rectius*,

rimodulata a seguito del sopravvenuto difetto d'interesse all'annullamento del provvedimento) deriva che essa non deve essere accompagnata dalla proposizione di una domanda risarcitoria né dall'indicazione dei presupposti del risarcimento del danno, essendo bastevole la presentazione di una dichiarazione d'interesse all'accertamento dell'illegittimità provvedimento nelle forme e nei modi di cui all'art. 73, co. 1, cod. proc. amm., e che, una volta manifestato tale l'interesse, il giudice deve limitarsi ad accertare se l'atto impugnato sia o meno legittimo, mentre gli è precluso pronunciarsi su una questione in ipotesi assorbente propria della fattispecie risarcitoria, oggetto di eventuale successiva domanda, come, ad esempio, la mancanza dell'elemento soggettivo della responsabilità o l'omessa dimostrazione del danno patito (così, Cons. Stato, Ad. Plen., 13 luglio 2022, n. 8).

11.4. Diversa è la consistenza della domanda risarcitoria, che è un'azione di condanna, proponibile, ai sensi dell'art. 30, co. 3 e 5, cod. proc. amm., sia unitamente alla domanda di annullamento sia in via autonoma, con la quale si pretende l'ottenimento di un ristoro (in forma specifica o per equivalente) del danno subito in conseguenza dell'illecito commesso dall'amministrazione. L'accoglimento della domanda risarcitoria, spiegata – come nella fattispecie – per contestare un danno promanante dall'illegittimo esercizio del potere amministrativo, presuppone sì l'accertamento dell'invalidità del provvedimento in cui tale potere si è intrinsecato, e ciò ai fini della verifica della "ingiustizia" del danno *ex art. 2043 cod. civ.*, ma richiede, altresì, il positivo riscontro dei restanti elementi costitutivi della responsabilità aquiliana, ossia il danno anche nella componente materiale del "danno conseguenza", l'elemento soggettivo (dolo o colpa) e il nesso causale (per tutte, cfr. Cass. Civ., Sez. Un., 22 luglio 1999, n. 500; Cons. Stato, Ad. Plen., 23 aprile 2021, n. 7). Diverso è, pertanto, anche il trattamento processuale della domanda risarcitoria rispetto alla richiesta di accertamento *ex art. 34, co. 3, cod. proc. amm.*, posto che la prima, a differenza della seconda, ben può essere respinta per una questione assorbente l'accertamento dell'illegittimità dell'atto, ossia per la mancanza di un altro dei presupposti della responsabilità.

11.5. Ciò posto, se – come nel caso in esame – alla proposizione dell'istanza di cui all'art. 34, co. 3, cod. proc. amm. segue la formulazione di una compiuta domanda risarcitoria, la seconda domanda assorbe necessariamente la prima, siccome la richiesta di accertamento mero dell'illegittimità dell'atto evoca il medesimo interesse sotteso alla

domanda di risarcimento, ma in chiave strumentale e deflattiva, rispondente cioè all'esigenza di conoscere anticipatamente se è fondato il presupposto principale dell'eventuale domanda di risarcimento dei danni onde decidere se proporla in futuro, nonché in quanto quest'ultima pretesa racchiude, tra i fatti costitutivi, quella stessa illegittimità provvedimento di cui si domanda l'accertamento con l'istanza *ex art. 34, co. 3, cod. proc. amm.* Pertanto, la posteriore proposizione della domanda risarcitoria legittima il giudice a pronunciarsi su una questione assorbente che sia ostativa al ristoro economico, senza dover, necessariamente, scrutinare le censure mosse al provvedimento contestato.

12. Ebbene, nel caso in esame, la domanda risarcitoria va respinta, in ragione della mancata dimostrazione del danno patito dalle ricorrenti.

12.1. Nel nostro ordinamento non trova cittadinanza il cd. danno *in re ipsa*, ovvero sia il danno coincidente con la lesione giuridica dell'interesse meritevole di tutela fatto valere, poiché – fedelmente alla teoria causale della responsabilità, nonché alla funzione compensativa (e non sanzionatoria) dell'istituto – il legislatore (cfr. artt. 2043, 2056, 1223 cod. civ.) richiede il riscontro del danno conseguenza, cioè di un pregiudizio materiale discendente dalla lesione giuridica e concretamente ristorabile in via specifica o per equivalente monetario.

12.2. Le ricorrenti si sono discostate da queste coordinate, essendosi limitate a dedurre la rilevanza giuridica dell'interesse sotteso alla loro azione, *i.e.* la salvaguardia del benessere animale, e l'incisione del prefato interesse da parte dell'amministrazione, ma avendo omesso di dimostrare e financo di indicare le conseguenze pregiudizievoli concretamente patite e ristorabili. Le esponenti hanno specificamente addotto la natura *in re ipsa* del danno e ne hanno preteso una liquidazione forfetaria, in spregio all'insegnamento per cui ove la prospettazione dei fatti e la conseguente offerta di prova risulti carente, ad essa non si può supplire con la valutazione equitativa atteso che, a norma degli artt. 1226 e 2056 cod. civ., oggetto di apprezzamento secondo equità può essere il *quantum* del danno, non anche il suo *an* (Cons. Stato, Sez. IV, 22 dicembre 2014, n. 6263; Id., Sez. V, 23 agosto 2016, n. 3682; Id., 26 ottobre 2023, n. 9272).

13. In ogni caso, la domanda risarcitoria si rivela infondata anche sul fronte dell'allegata ingiustizia del danno giuridico dedotto in giudizio, non essendo passibile di censura



l'operato delle amministrazioni coinvolte nel giudizio, *in primis* dell'ATS di Pavia, che ha ordinato l'abbattimento dei suini presenti nello stabilimento.

13.1. La disciplina del controllo e dell'eradicazione della peste suina africana (PSA) è contenuta, già a livello europeo, nel regolamento 2016/429/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, contenente la "normativa in materia di sanità animale", nonché nel regolamento della Commissione europea 2020/687/UE, "che integra il regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme relative alla prevenzione e al controllo di determinate malattie elencate".

All'analisi della normativa ivi compendiata va premesso che la PSA è considerata, in base al regolamento 2018/1882/UE della Commissione europea, "relativo all'applicazione di determinate norme di prevenzione e controllo delle malattie alle categorie di malattie elencate e che stabilisce un elenco di specie e gruppi di specie che comportano un notevole rischio di diffusione di tali malattie elencate", una "malattia di categoria A", ossia una «*malattia elencata che non si manifesta normalmente nell'Unione e che, non appena individuata, richiede l'adozione immediata di misure di eradicazione, di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) 2016/429*» (art. 1, par. 1, n. 1, regolamento UE 1882/2018).

13.2. Ebbene, l'art. 9, par. 1, lett. a), del regolamento 2016/429/UE prescrive, per il caso in cui si manifesti una malattia di tal fatta, l'adozione delle «*misure di controllo delle malattie di cui al capo 1 del titolo II della parte III (articoli da 53 a 71)*». Tra le misure di controllo, l'art. 61 del regolamento 2016/429/UE contempla una serie di interventi demandati alle autorità competenti, ossia: «*a) restrizioni sui movimenti delle persone, degli animali, dei prodotti, dei veicoli o di qualsiasi altro materiale o sostanza che potrebbero essere contaminati e contribuire alla diffusione della malattia elencata; b) abbattimento ed eliminazione o macellazione degli animali che potrebbero essere contaminati o contribuire alla diffusione della malattia elencata; c) distruzione, lavorazione, trasformazione o trattamento dei prodotti, dei mangimi o delle altre sostanze, o trattamento delle attrezzature, dei mezzi di trasporto, delle piante o dei prodotti vegetali o dell'acqua che potrebbero essere contaminati, nella misura adeguata a garantire che qualsiasi agente patogeno o vettore della malattia sia distrutto; d) vaccinazione o trattamento con altri medicinali veterinari degli animali detenuti a*

*norma dell'articolo 46, paragrafo 1, e dell'articolo 69 e degli eventuali atti delegati adottati a norma dell'articolo 47; e) isolamento, quarantena o trattamento degli animali e dei prodotti che potrebbero essere contaminati e contribuire alla diffusione della malattia elencata; f) pulizia, disinfezione, lotta agli insetti e derattizzazione o altre misure di biosicurezza necessarie da applicare allo stabilimento, all'azienda alimentare e di mangimi, allo stabilimento che tratta sottoprodotti di origine animale o ad altri luoghi colpiti per ridurre al minimo il rischio di diffusione della malattia elencata; g) prelievo di un numero sufficiente di campioni adeguati necessari per completare l'indagine epidemiologica di cui all'articolo 57, paragrafo 1; h) analisi di laboratorio dei campioni; i) ogni altra misura utile».*

13.3. È da questa norma che le ricorrenti traggono la convinzione che le autorità competenti mantengano un margine di apprezzamento in ordine alle modalità di contrasto della PSA, tenuto conto che l'abbattimento forzoso è compendiato nell'elenco assieme ad altre misure e che, ai sensi dell'art. 61, par. 2, del regolamento 2016/429/UE, «[n]el determinare quali delle misure di controllo delle malattie di cui al paragrafo 1 siano appropriate, l'autorità competente tiene conto di quanto segue: a) profilo della malattia; b) il tipo di produzione e delle unità epidemiologiche nello stabilimento, nell'azienda alimentare e di mangimi, nello stabilimento che tratta sottoprodotti di origine animale o in qualunque altro luogo colpiti».

13.4. Tuttavia, il regolamento 2016/429/UE è, come visto, integrato dal regolamento esecutivo 2020/687/UE, che specifica le azioni da intraprendere a fronte del riscontro di un focolaio della malattia, ossia, ai sensi dell'art. 11 del regolamento 2020/687/UE, della conferma ufficiale di almeno "un caso" di infezione. L'art. 12, par. 1, del regolamento 2020/687/UE dispone che «[i]n seguito alla conferma ufficiale della presenza di un focolaio di una malattia di categoria A in uno stabilimento conformemente all'articolo 11, l'autorità competente dispone che, oltre alle misure di cui all'articolo 7, siano immediatamente applicate, sotto la supervisione di veterinari ufficiali, le seguenti misure di controllo delle malattie: a) 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; b) vengono adottate tutte le misure di biosicurezza appropriate e

*necessarie per evitare ogni possibile diffusione della malattia di categoria A ad animali detenuti o selvatici non infetti o agli esseri umani; c) i corpi o le parti di animali detenuti delle specie elencate che sono morti o che sono stati abbattuti a norma della lettera a) del presente paragrafo sono smaltiti in conformità del regolamento (CE) n. 1069/2009; d) tutti i prodotti, i materiali o le sostanze potenzialmente contaminati presenti nello stabilimento sono isolati finché: i) non vengono smaltiti o trasformati conformemente al regolamento (CE) n. 1069/2009, nel caso di sottoprodotti di origine animale (compresi quelli derivanti dall'abbattimento, i prodotti di origine animale e il materiale germinale); ii) le misure di pulizia e disinfezione non sono completate conformemente all'articolo 15, nel caso di altri materiali e sostanze che possono essere sottoposti a pulizia e disinfezione; iii) lo smaltimento non è completato sotto la supervisione di veterinari ufficiali, nel caso di mangimi e di materiali che non possono essere sottoposti a pulizia e disinfezione».*

13.5. Come è evidente, la norma appena riportata reca un elenco non alternativo, bensì cumulativo, delle azioni da intraprendere a fronte di un focolaio (di PSA) e annovera, *in primis*, l'abbattimento "quanto prima" di "tutti gli animali" della specie interessata dalla malattia presenti nello "stabilimento colpito". Ne consegue che la soppressione dei capi non è una opzione facoltativa, bensì è imposta dalla stessa normativa europea, quale prima misura da attuare all'interno del presidio in cui si è manifestata la malattia.

13.6. L'apparente contraddizione tra la discrezionalità concessa alle autorità dall'art. 61 del regolamento 2016/429/UE e l'imposizione della misura soppressiva ad opera dell'art. 12 del regolamento esecutivo 2020/687/UE si spiega con il fatto che la prima disposizione delinea in via generale le "misure di controllo" delle malattie infettive, considerando i vari luoghi che possono essere interessati dalla diffusione del virus, mentre la seconda disposizione è indirizzata precipuamente allo "stabilimento colpito", ove l'abbattimento diviene una risposta obbligatoria.

È solo negli altri luoghi limitrofi alla sede del focolaio che la soppressione dei capi torna a essere discrezionale, così come si ricava dal combinato disposto degli artt. 21 e 22 del regolamento 2020/687/UE: l'art. 21, infatti, stabilisce che, «[i]n caso di presenza di un focolaio di una malattia di categoria A in uno stabilimento, in aziende alimentari e di mangimi, in uno stabilimento che tratta sottoprodotti di origine animale o in un altro luogo, compresi i mezzi di trasporto, l'autorità competente istituisce immediatamente

*attorno allo stabilimento o al luogo colpito una zona soggetta a restrizioni»; di seguito, l'art. 22 dispone che l'autorità competente, dopo aver compilato «un inventario di tutti gli stabilimenti che detengono animali delle specie elencate situati nella zona soggetta a restrizioni», «può, al fine di prevenire la diffusione della malattia e in base alle informazioni epidemiologiche o ad altri dati, effettuare l'abbattimento preventivo, conformemente all'articolo 12, paragrafi 1 e 2, o la macellazione degli animali detenuti delle specie elencate negli stabilimenti situati nella zona soggetta a restrizioni».*

In definitiva, posto che la scoperta di un focolaio impone l'individuazione di una "zona soggetta a restrizioni" più ampia rispetto allo "stabilimento colpito", è in tale zona che l'amministrazione può, questa volta discrezionalmente, disporre l'abbattimento preventivo dei capi, onde frenare il dilagare dell'infezione.

13.7. Pertanto, il regolamento 2020/687/UE, nello specificare le misure di controllo delle malattie così come generalmente delineate dall'art. 61 del regolamento 2016/429/UE, prevede, nell'ottica della gradualità, un distinto trattamento dello "stabilimento colpito" dal focolaio, rispetto agli altri presidi non colpiti, perché non aventi capi infetti, ma collocati entro la più estesa "zona di restrizione".

13.8. Ebbene, il rifugio gestito da Progetto Cuori Liberi è uno "stabilimento colpito" dalla PSA, essendosi riscontrati, già il 2 settembre 2023, due decessi di suini rivelatisi affetti dalla malattia (v. rapporti di prova del 4 settembre 2023 sub. doc. 4 ATS). Pertanto, doverosamente l'ATS di Pavia ha ordinato, in data 5 settembre 2023, l'abbattimento immediato di tutti i suini presenti *in loco*, senza che questa potesse decidere *ad libitum* di adottare azioni differenti.

13.9. Le uniche vie per evitare la soppressione degli animali sono date dall'art. 12, par. 4, e dall'art. 13 del regolamento 2020/687/UE, ma si tratta di fattispecie non applicabili al caso in esame.

Infatti, l'art. 12, par. 4, del regolamento prevede che l'autorità competente possa, previa valutazione del rischio, oltre che disporre che l'abbattimento avvenga non nello stabilimento ma nel luogo adatto più vicino (lett. a), «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» (lett. b). Tuttavia, non risulta che, alla data dei fatti di causa, vi fosse la disponibilità di

una vaccinazione efficace contro la PSA né piani suscettibili di immediata applicazione, senza contare la verosimile tardività di una risposta vaccinale, visto che, nell'arco di pochissimi giorni, il virus ha ucciso la maggior parte dei suini presenti nel rifugio.

L'art. 13 del regolamento 2020/687/UE, recante le "deroghe specifiche" all'art. 12, par. 1, lett. a) (ossia all'abbattimento immediato degli animali dello stabilimento colpito), stabilisce che *«l'autorità competente può concedere una deroga all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), alle unità epidemiologiche in cui la malattia non è stata confermata, dopo avere eseguito una valutazione del rischio e, se necessario, dopo aver ottenuto esiti favorevoli di esami di laboratorio, a condizione che: l'indagine epidemiologica di cui all'articolo 57 del regolamento (UE) 2016/429 non abbia rivelato alcuna connessione epidemiologica tra le unità epidemiologiche in cui la presenza della malattia di categoria A è stata confermata e quelle in cui la malattia non è stata confermata tale da far sospettare la diffusione della malattia di categoria A tra di esse; e l'autorità competente abbia confermato che, almeno durante il periodo di monitoraggio, stabilito all'allegato II per la pertinente malattia, prima della conferma della presenza della malattia di categoria A le unità epidemiologiche in cui la malattia non è stata confermata sono state tenute completamente separate e vi abbia operato personale diverso»*. La deroga in questione è, tra l'altro, contemplata solo per determinate categorie di animali, individuate al par. 2 (animali detenuti in uno stabilimento confinato; animali detenuti a fini scientifici o a fini connessi alla conservazione di specie protette o a rischio di estinzione; animali ufficialmente registrati preventivamente come razze rare; e animali di elevato valore genetico, culturale o educativo debitamente motivato), e soltanto a particolari condizioni, indicate al par. 3 (*«L'autorità competente si assicura che, al momento della concessione della deroga di cui al paragrafo 2, siano soddisfatte le seguenti condizioni: a) l'autorità competente abbia effettuato una valutazione degli effetti della concessione di tale deroga e, in particolare, degli effetti sullo stato sanitario degli animali nello Stato membro interessato e nei paesi limitrofi e l'esito di tale valutazione indichi che lo stato sanitario degli animali non è a rischio; b) si applichino appropriate misure di biosicurezza per prevenire il rischio di trasmissione della malattia di categoria A ad animali detenuti non infetti, ad animali selvatici o agli esseri umani, tenendo conto: i) del profilo della malattia; e ii) della specie di animali colpita; c) gli animali siano sottoposti a un idoneo*

*isolamento e a sorveglianza clinica, compresi esami di laboratorio, fino a quando l'autorità competente non possa garantire che gli animali non comportano rischi di trasmissione della malattia di categoria A»).*

13.10. A prescindere dai dubbi in ordine alla riconducibilità dei suini presenti nel rifugio Progetto Cuori Liberi alle categorie indicate nel par. 2 (in particolare, secondo la prospettazione attorea, agli animali di elevato valore culturale o educativo, qualifica che dovrebbe far capo ai suini sol perché lo stabilimento che li ospita persegue il meritevole fine di accudire animali sottratti a sequestri o a condizioni di abbandono), in ogni caso la deroga non avrebbe potuto trovare applicazione poiché, quando si è manifestato il focolaio, tali suini vivevano promiscuamente, mancando, perciò, il presupposto basilare per l'applicazione dell'art. 13, par. 1, ossia che *«le unità epidemiologiche in cui la malattia non è stata confermata sono state tenute completamente separate e vi abbia operato personale diverso»*. Del resto, nell'arco di pochi giorni (dal 2 al 20 settembre 2023), pur a fronte del successivo isolamento dei maiali asintomatici da parte del personale del rifugio, trentuno su quaranta capi sono morti a causa della PSA.

13.11. Ad ogni modo, proprio il dato fattuale da ultimo riportato conferma che, pur laddove vi fossero stati dei margini di apprezzamento relativi alle misure da intraprendere, l'abbattimento immediato non si sarebbe rivelato esorbitante dal canone della ragionevolezza e della proporzionalità, tenuto conto della notoria capacità di diffusione del virus, della sua aggressività per gli animali che lo contraggono e dell'assenza di cure, nonché della primaria esigenza di eradicare, il prima possibile, i focolai in essere, in modo da evitare che la PSA si espanda al di fuori degli stabilimenti colpiti, compromettendo sia la salute pubblica sia il benessere degli altri animali presenti nella zona sia le attività zootecniche presenti nel circondario. Non può difatti sottacersi che, come riportato nell'ordinanza dell'ATS, quello verificatosi il 2 settembre 2023 non era il primo caso di PSA manifestatosi nella zona, poiché il rifugio si trovava in una area di protezione già istituita a fronte di un focolaio verificatosi in un'azienda agricola del medesimo comune di Zinasco il 28 agosto 2023.

13.12. Inoltre, la tesi per cui una deroga all'abbattimento preventivo fosse maggiormente confacente al benessere degli animali si presta alla critica che, data la mordacità del virus, tutti i suini sintomatici sono morti pressoché nell'immediato, all'evidenza riportando sofferenze che un abbattimento controllato avrebbe potuto

evitare, sicché non persuade il tentativo delle ricorrenti di rappresentare la misura soppressiva come *ex se* cruenta, dinanzi a una evidente assenza di cure per gli animali malati né di certe misure di prevenzione dei capi venuti in contatto con i suini infettati. Sotto questo profilo, si evidenzia come, nei motivi aggiunti, le ricorrenti abbiano addotto l'assenza di certezze che l'abbattimento degli ultimi nove capi rimasti in vita (anch'essi, nel frattempo, risultati sintomatici alla PSA) sia stato eseguito mediante sedazione profonda o con modalità idonee a preservare gli animali dal dolore, valorizzando, quale fonte di sospetto, la mancata verbalizzazione delle operazioni. Ciò non di meno, non vi è alcun elemento concreto da cui inferire che gli operatori che hanno proceduto materialmente all'abbattimento si siano discostati dai protocolli della scienza veterinaria, di tal che la velata accusa di crudeltà mossa a costoro rimane una mera illazione.

13.13. Da ultimo, si evidenzia che l'ATS ha interrogato sia la Regione Lombardia, sia il Ministero della salute, sia lo stesso Commissario straordinario alla PSA sulla possibilità di solcare strade alternative all'abbattimento e ha ricevuto, da tutti questi enti, risposte negative (cfr. doc. 9, 10 e 11 ATS).

14. Per tutte queste ragioni, ferma l'improcedibilità delle domande di annullamento, la domanda di risarcimento del danno deve essere rigettata.

15. Le spese, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza nei confronti dell'ATS di Pavia e della Regione Lombardia, mentre vengono compensate nei riguardi del Ministero della salute, in ragione della natura formale della sua costituzione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, dichiara improcedibili le domande di annullamento e rigetta la domanda risarcitoria.

Condanna parte ricorrente al pagamento, in favore dell'ATS di Pavia e della Regione Lombardia, delle spese di giudizio, liquidate, per ciascuna amministrazione, in euro 1.000 per compensi, oltre accessori di legge.

Compensa le spese nei confronti del Ministero della salute.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2024 con  
l'intervento dei magistrati:

Daniele Dongiovanni, Presidente

Silvana Bini, Consigliere

Martina Arrivi, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Martina Arrivi**

**IL PRESIDENTE**  
**Daniele Dongiovanni**

IL SEGRETARIO