

**ENTI LOCALI: Comune e Provincia - Sindaco - Ordinanza - Divieto nei confronti dei conduttori di animali, anche se muniti di museruola e guinzaglio, di poter accedere alle spiagge libere di tutto il litorale comunale - Illegittimità - Ragioni.**

**Tar Calabria - Reggio Calabria, Sez. I, 12 settembre 2022, n. 610**

- in *Guida al diritto*, 37, 2022, pag. 90 e ss., con commento di Davide Pinte, *Finalità pubbliche di igiene e tutela perseguibili con regole alternative*.

*“[...] Il provvedimento impugnato è, altresì, illegittimo sotto il connesso profilo della violazione del principio di proporzionalità. Il principio di proporzionalità di matrice comunitaria, immanente nel nostro ordinamento in virtù del richiamo operato dall’art. 1 della legge n. 241/1990, impone alla pubblica amministrazione di optare, tra più possibili scelte ugualmente idonee al raggiungimento del pubblico interesse, per quella meno gravosa per i destinatari incisi dal provvedimento, onde evitare agli stessi ‘inutili’ sacrifici. Nel caso in esame, la mancata esternazione nel provvedimento gravato anche di quale sia l’interesse pubblico concretamente perseguito attraverso l’imposizione del divieto contestato non impedisce la formulazione di un giudizio di sproporzione tra l’atto adottato ed il fine con esso perseguito [...] [...] In altri termini, la scelta di vietare l’ingresso agli animali – e, conseguentemente, ai loro padroni o detentori – sulle spiagge destinate alla libera balneazione, risulta irragionevole ed illogica, oltre che irrazionale e sproporzionata, nel senso che l’amministrazione avrebbe dovuto valutare se sia possibile perseguire le finalità pubbliche del decoro, dell’igiene e della sicurezza, ovvero dell’incolumità pubblica mediante regole alternative al divieto assoluto di frequentazione delle spiagge (quali, solo a titolo esemplificativo, a tutela dell’igiene pubblica l’obbligo di portare con se, unitamente all’animale, anche paletta e sacchetto per raccolta deiezioni, l’immediata rimozione delle deiezioni, la pulizia delle aree interessate dalle deiezioni, ovvero, a tutela dell’incolumità pubblica, l’obbligo di indossare la museruola o guinzaglio e il divieto di lasciare liberi gli animali, viepiù per quelli di taglia non piccola, a tutela della pubblica incolumità), idonee allo scopo ma, nel contempo, non in assoluto preclusive delle prerogative dei cittadini [...]”.*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 settembre 2022 la dott.ssa Agata Gabriella Caudullo;

Nessuno presente per le parti;

1. Con ricorso ritualmente proposto l'associazione ricorrente ha impugnato l'ordinanza in epigrafe nella parte in cui ha vietato ai conduttori di animali di accedere alle spiagge libere durante la stagione balneare 2022 (dall'1 maggio al 31 ottobre 2022), lamentandone la illegittimità sotto i profili della violazione del principio di proporzionalità e del difetto di motivazione.

1.1. Osserva parte ricorrente che il divieto assoluto di accesso degli animali alle spiagge libere del territorio comunale si pone in contrasto con il principio di proporzionalità sancito dall'art. 1 della legge n. 241/90 nonché con le disposizioni di cui alla L.R. n. 41/90 che, all'art. 2 comma 1 lett. c), prevede che i Comuni provvedano a realizzare sul territorio un corretto rapporto uomo – ambiente – animale.

Il Comune avrebbe imposto, invero, un divieto generalizzato riferito a tutti gli animali a prescindere dal fatto che si tratti di animali regolarmente iscritti all'anagrafe canina/felina o dal fatto che siano muniti di guinzaglio e museruola e che i loro padroni provvedano a rimuovere le loro deiezioni.

1.2. Non sarebbe, poi, possibile desumere dal tenore del provvedimento se il divieto sia imposto per ragioni di igiene o per ragioni di sicurezza, risultando, pertanto, evidente la carenza di adeguata motivazione.

2. Con decreto presidenziale n. 155 del 30 giugno 2022 il Tribunale ha ritenuto necessario acquisire preliminarmente dal Comune di Africo una sintetica relazione sui fatti di causa e sulle circostanze in virtù delle quali è stata adottata l'ordinanza impugnata con particolare riguardo alla disposizione oggetto del presente giudizio.

3. Con nota del Responsabile dell'Ufficio Tecnico del 4 luglio 2022, versata in atti il successivo 5 luglio, il Comune ha rappresentato di aver inteso prevenire le problematiche igienico-sanitarie verificatisi negli anni precedenti nonché l'eventuale fenomeno del randagismo derivante dai casi di abbandono dei cani.

4. Con decreto n. 156 del 5 luglio 2022, il Presidente di questo Tribunale ha sospeso gli effetti della disposizione impugnata ritenendo il contestato divieto, valevole per tutte le spiagge libere e preclusivo anche dell'accesso di animali muniti di guinzaglio e museruola, irragionevole e sproporzionato e ritenendo, altresì, che le esigenze rappresentate dal Responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune di Africo nella nota di chiarimenti prot. N. 5012 del 4 luglio 2022 potessero, comunque, essere soddisfatte con la prescrizione di adeguate misure precauzionali ed igieniche a carico dei conduttori, accompagnate da regolari controlli del litorale comunale.

5. In esecuzione del decreto cautelare di accoglimento, con ordinanza balneare n. 334 del 24 agosto 2022, il Sindaco del Comune di Africo ha modificato la lettera g) dell'art. 4 mantenendo il divieto

di introdurre nelle spiagge libere qualsiasi tipo di animale, *salva la specifica adozione di adeguate misure precauzionali (museruola e guinzaglio) ed igieniche a carico di coloro i quali si dovessero trovare in tale circostanza* e prevedendo, altresì, l'espletamento di regolari controlli del litorale.

6. All'udienza in camera di consiglio del 7 settembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione anche ai sensi dell'art. 60 c.p.a., sussistendone i presupposti.

7. Deve essere, preliminarmente, riconosciuta la legittimazione della ricorrente atteso che, come risulta dallo Statuto associativo versato in atti in data 30 giugno 2022, in esecuzione del decreto presidenziale n. 155/222, l'associazione, riconosciuta quale associazione di protezione ambientale ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349/1986, con decreto ministeriale n. 271 dl 16 dicembre 2015, ha, tra i propri scopi statutari, quello di tutelare, oltre all'ambiente, anche gli animali ed il buon andamento della P.A. nei settori collegati allo scopo statutario, in particolare quelle situazioni che "possano anche ledere i diritti e gli interessi delle persone che siano vittime di cattiva gestione del patrimonio ambientale e faunistico, sia per causa di privati sia per causa di Pubbliche amministrazioni".

8. Ritiene, inoltre, il Collegio che non sussistano le condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere atteso che la rettifica della gravata ordinanza è intervenuta solo allo scopo di dare esecuzione al decreto cautelare n. 156/2022, nelle more della decisione collegiale e, peraltro, solo in data 24 agosto 2022.

9. Ciò premesso il ricorso è fondato e va accolto, come già ritenuto da questo Tribunale con sentenza n. 255 del 28 maggio 2014 alle cui motivazioni espressamente si rinvia.

9.1. Il provvedimento impugnato è, innanzitutto, illegittimo per difetto di motivazione.

L'obbligo motivazionale contenuto nell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 sancisce un principio di portata generale, al quale sono poste limitatissime eccezioni, espressamente rese esplicite dal legislatore ovvero individuate in sede giurisprudenziale.

Al di fuori di tali eccezioni, si applica il principio generale per cui il provvedimento lesivo deve rendere note le ragioni poste a sua base, nonché l'iter logico seguito dall'Amministrazione, e ciò per evidenti ragioni di trasparenza dell'esercizio del pubblico potere.

Nel caso di specie, l'ordinanza 'balneare' impugnata è riconducibile alla categoria degli atti a contenuto generale (non avendo rilievo in questa sede se abbia o meno natura regolamentare), in quanto indirizzata ad una pluralità indeterminata di destinatari.

Tale natura giuridica non comporta tuttavia di per sé una eccezione all'obbligo di motivazione, perché – in ordine all'ambito di applicazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 – la giurisprudenza ha più volte chiarito che si applica in materia il principio di esigibilità, per cui

comunque occorre una motivazione, quando ciò sia compatibile con le caratteristiche del provvedimento in questione: ad esempio, mentre per le varianti generali agli strumenti urbanistici non occorre una specifica motivazione sulle singole determinazioni incidenti sui vari interessati, non v'è dubbio che una motivazione occorra quando si tratti di varianti urbanistiche aventi un ambito limitato di applicazione, ovvero di atti generali emanati da Autorità indipendenti, incidenti su posizioni di una pluralità indeterminata di destinatari.

Lo stesso principio si applica quando autorità locali intendano limitare l'utilizzazione di auto o di altri veicoli a motore, limitare gli orari di apertura di esercizi pubblici o aperti al pubblico: anche l'ordinanza che regola le condotte consentite e quelle vietate – circa l'uso del demanio marittimo – deve essere motivata, evidenziando quali specifiche esigenze vadano soddisfatte, in correlazione alle limitazioni delle libertà, che ne conseguono.

In sostanza, negli atti che rientrano nella categoria in esame la disciplina dell'obbligo di motivazione attiene alla dimostrabilità della ragionevolezza delle scelte operate dalla PA, che, nella odierna fattispecie non è ravvisabile.

9.2. Il provvedimento impugnato è, altresì, illegittimo sotto il connesso profilo della violazione del principio di proporzionalità.

Il principio di proporzionalità di matrice comunitaria, immanente nel nostro ordinamento in virtù del richiamo operato dall'art. 1 della legge n. 241/1990, impone alla pubblica amministrazione di optare, tra più possibili scelte ugualmente idonee al raggiungimento del pubblico interesse, per quella meno gravosa per i destinatari incisi dal provvedimento, onde evitare agli stessi 'inutili' sacrifici.

Nel caso in esame, la mancata esternazione nel provvedimento gravato anche di quale sia l'interesse pubblico concretamente perseguito attraverso l'imposizione del divieto contestato non impedisce la formulazione di un giudizio di sproporzione tra l'atto adottato ed il fine con esso perseguito.

Né tali profili di illegittimità possono ritenersi superati dai chiarimenti resi in data 4 luglio, in esecuzione del decreto presidenziale n. 155/2022, dal Responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune di Africo, atteso che, come già sottolineato con decreto cautelare n. 156/2022, le esigenze ivi rappresentate avrebbero potuto, comunque, essere soddisfatte con la prescrizione di adeguate misure precauzionali ed igieniche a carico dei conduttori, accompagnate da regolari controlli del litorale comunale.

In altri termini, la scelta di vietare l'ingresso agli animali - e, conseguentemente, ai loro padroni o detentori - sulle spiagge destinate alla libera balneazione, risulta irragionevole ed illogica, oltre che irrazionale e sproporzionata, nel senso che l'amministrazione avrebbe dovuto valutare se sia

possibile perseguire le finalità pubbliche del decoro, dell'igiene e della sicurezza, ovvero dell'incolumità pubblica mediante regole alternative al divieto assoluto di frequentazione delle spiagge (quali, solo a titolo esemplificativo, a tutela dell'igiene pubblica l'obbligo di portare con se, unitamente all'animale, anche paletta e sacchetto per raccolta deiezioni, l'immediata rimozione delle deiezioni, la pulizia delle aree interessate dalle deiezioni, ovvero, a tutela dell'incolumità pubblica, l'obbligo di indossare la museruola o guinzaglio e il divieto di lasciare liberi gli animali, viepiù per quelli di taglia non piccola, a tutela della pubblica incolumità), idonee allo scopo ma, nel contempo, non in assoluto preclusive delle prerogative dei cittadini (cfr., TAR Catanzaro, sez. II, sentenza n. 885 del 26 aprile 2021 e n. 1430 dell'1 agosto 2022).

10. Per le ragioni si qui esposte, il ricorso è fondato e va accolto con il conseguente annullamento dell'ordinanza in esame nei limiti oggetto dell'impugnazione, sussistendo giusti motivi per dichiarare non ripetibili le spese di lite.

11. In merito all'istanza di ammissione al gratuito patrocinio, essa è ammissibile in quanto: a) l'istanza è da ritenersi formalmente conforme alle previsioni di cui all'art. 78 del D.P.R. 15 del 2002 e contiene i requisiti di forma e sostanza previsti dagli artt. 74, 79 e 122 del D.P.R. n. 115 del 2002; b) la parte istante, in base alla dichiarazione sostitutiva prodotta, si trova nelle condizioni reddituali previste dall'art. 76 del D.P.R. n. 115 del 2002; c) il difensore designato, avv. Massimo Rizzato, risulta essere compreso nell'elenco degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, come da certificazione dell'Ordine degli Avvocati di Vicenza datata 16.2.2018.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione Staccata di Reggio Calabria definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto:

- annulla l'atto impugnato nei limiti d'interesse e dunque limitatamente all'art. 4, lettera g);
- dichiara non ripetibili le spese di lite;
- ammette il ricorrente al beneficio del patrocinio a spese dello Stato;
- dispone che copia del presente provvedimento sia trasmesso al competente Ufficio finanziario per le finalità previste dall'art. 127 D.P.R. n. 115/02.

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

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 7 settembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente

Agata Gabriella Caudullo, Primo Referendario, Estensore

Andrea De Col, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**Agata Gabriella Caudullo**

**IL PRESIDENTE**

**Caterina Criscenti**

**IL SEGRETARIO**