

Pubblicato il 16/09/2021

N. 01627/2021 REG.PROV.COLL.

N. 01213/2021 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;sul ricorso numero di registro generale 1213 del 2021, proposto da Earth, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Rizzato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Tropea non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Oipa Organizzazione Internazionale Protezione Animali, Leal Lega Antivivisezionista, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Rosaria Loprete, Claudia Paola Angela Taccani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dell'art. 5 lettera h) dell'ordinanza n. 8 emessa dal Sindaco del Comune di Tropea (VV) in data 3\6\21, nella parte in cui vieta, ai conduttori di animali di poter accedere alle spiagge libere di tutto il litorale comunale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 settembre 2021 il dott. Domenico Gaglioti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1- Con l'epigrafato ricorso l'Associazione Earth ha impugnato l'ordinanza del Comune di Tropea, limitatamente all'art. 5, lett h), nella parte in cui vieta ai conduttori di animali di poter accedere alle spiagge libere durante la stagione balneare (20 maggio-31 ottobre).

2- La ricorrente ha addotto i seguenti vizi di legittimità:

*i)* eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità (l'ordinanza impugnata, imponendo il divieto di accesso a tutte le spiagge libere del litorale, si paleserebbe come irragionevole, non avendo individuato, tra più possibili scelte ugualmente idonee al raggiungimento del pubblico interesse, quella meno gravosa per i cittadini incisi dal provvedimento, onde evitare agli stessi inutili sacrifici, per come ripreso anche dall'art. 2, comma 1, lettera c) della l. r. 5.5.1990 n. 41, ove è previsto che i Comuni provvedono a "realizzare sul territorio un corretto rapporto uomo - ambiente – animale").

*ii)* eccesso di potere per difetto di motivazione (dalla lettura dell'ordinanza non si comprenderebbe lo scopo del divieto imposto, se quello della tutela dell'igiene a motivo del fatto che gli animali possono sporcare le spiagge oppure quello della tutela dell'incolumità degli altri bagnanti dal rischio di possibili aggressioni).

3- Con atto depositato il 6.9.2021 ha spiegato intervento *ad adiuvandum* l'OIPA Italia Odv – Organizzazione Internazionale Protezione Animali.

4- Alla Camera di consiglio dell'8.9.2021 il ricorso è stato spedito in decisione nel merito ai sensi dell'art. 60 c.p.a., sussistendone i presupposti e previo avviso a verbale per come prescritto dal codice di rito.

#### DIRITTO

5- Preliminarmente deve riconoscersi la legittimazione della ricorrente, la quale ha allegato un preciso interesse affinché gli animali presenti nel Comune di Tropea possano liberamente accedere alle spiagge libere assieme ai loro padroni, al fine di mantenere il legame tra cane e padrone e scongiurare così il deprecabile fenomeno dell'abbandono di animali che puntualmente si verifica in maniera massiccia ogni estate.

6- Come risulta dallo Statuto associativo versato in atti, l'associazione ricorrente 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 si per causa di Pubbliche amministrazioni".

7- Sempre in via preliminare deve dichiararsi l'ammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* spiegato dall'OIPA – Organizzazione Internazionale Protezione Animali – Italia ODV.

8- In particolare, l'art. 2.3 dello Statuto associativo individua, tra gli scopi sociali, quelli di: "*o) contribuire alla vigilanza sull'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e locali relativi alla salvaguardia della natura, dell'ambiente, della protezione degli animali ed alla difesa del patrimonio zootecnico, compresa la tutela della fauna minacciata da caccia e pesca, servendosi per la vigilanza anche di proprie guardie; (...) q) promuovere eventuali diffide stragiudiziali e azioni legali in sede civile, penale e amministrativa, presentare esposti, segnalazioni e denunce nonché costituirsi parte civile nei processi penali in cui si procede per reati contro gli animali, l'ambiente e altri reati correlati e connessi*". Tanto si ritiene sufficiente per radicarne una legittimazione ad intervenire.

9- Nel merito il ricorso è fondato.

10- Il provvedimento impugnato è l'ordinanza sindacale n. 8 del 3.6.2021, prot. n. 10452 di pari data, recante oggetto: "Stagione balneare anno 2021", all'art. 5 dispone: "*Sulle spiagge riservate alla libera balneazione E' VIETATO: (...) h) Condurre o far permanere qualsiasi tipo di animale, anche se munito di museruola o guinzaglio. Sono esclusi dal divieto i cani di salvataggio al guinzaglio impegnati in detta attività, i cani guida per i non vedenti*"

11- Dalla giurisprudenza pressochè consolidata in materia (da ultimo, *ex plurimis*, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 28.5.2014, n.225), si evince quanto segue.

12- In primo luogo, è fondata la censura in ordine alla violazione dell'obbligo motivazionale, in connessione con il principio di ragionevolezza. 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.

13- 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.

14- Nel caso di specie, l'ordinanza 'balneare' impugnata è riconducibile nella 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.

15- 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.

15- 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.

17- 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, per le ragioni di censura su cui la difesa delle ricorrenti ampiamente si sofferma, e che trovano la condivisione del Collegio, non è ravvisabile.

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

19- 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.

20- 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.

21- In altri termini (e richiamando, sul punto, anche il proprio precedente costituito dalla sentenza n. 885 del 26.4.2021, che presenta aspetti assimilabili al caso controverso) 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.

22- Per le ragioni si qui esposte, il ricorso è fondato e va accolto, sicché il provvedimento in esame va annullato, nei limiti oggetto della impugnazione.

23- Quanto al regime delle spese di lite, il Comune di Tropea va condannato, per soccombenza, alla refusione delle spese di lite nei confronti di parte ricorrente, da liquidare come da dispositivo.

Spese compensate con riferimento all'interveniente *ad adiuvandum*.

24- 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 (sul punto, v. anche precedente decreto di accoglimento n. 89/2016, peraltro in riferimento a controversia promossa dalla medesima ricorrente); d) quanto al *fumus* in ordine al ricorso, l'esito dello stesso si è sostanziato nel suo accoglimento.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima), 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. 5, lettera h).

Condanna il Comune di Tropea al pagamento delle spese processuali in favore dell'Erario, che liquida complessivamente in Euro 1.650,00, oltre rimborso forfettario spese legali, IVA e CPA come per legge e rimborso del contributo unificato ove e nella misura in cui sia stato effettivamente corrisposto.

Compensa le spese con riferimento all'interveniente *ad adiuvandum*.

Ammette il ricorrente al patrocinio a spese dello Stato per il procedimento di cui in premessa.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 8 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Pennetti, Presidente

Francesco Tallaro, Primo Referendario

Domenico Gaglioti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE  
Domenico Gaglioti

IL PRESIDENTE  
Giancarlo Pennetti

IL SEGRETARIO