



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 il Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 235 del 2012, proposto da Coppola Valentina, nella qualità di presidente dell'associazione "Earth", con sede in Roma, via dei Quintili n. 56, rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Rizzato, con elezione di domicilio in Campobasso, via Napoli n. 4,

contro

Comune di Cerro al Volturno, in persona del Sindaco p. t., rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Colalillo, con domicilio eletto in Campobasso, corso Umberto I, n. 43,

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 19 datata 9.7.2012 emessa dal Sindaco del Comune di Cerro al Volturno (Is) e pubblicata all'albo pretorio dal 9.7.2012 all'8.8.2012, nella parte in cui vieta <<l'ingresso dei cani, anche condotti al guinzaglio e con museruola, nei parchi e nei giardini pubblici comunali>>;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione e la memoria di replica dell'Amministrazione comunale intimata;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2014 il dott. Orazio Ciliberti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I – La ricorrente, presidente della associazione naturalistica “*Earth*”, si duole dell'ordinanza n. 19 datata 9.7.2012 emessa dal Sindaco del Comune di Cerro al Volturno (Is) e pubblicata all'albo pretorio dal 9.7.2012 all'8.8.2012, nella parte in cui vieta <<*l'ingresso dei cani, anche condotti al guinzaglio e con museruola, nei parchi e nei giardini pubblici comunali*>>. Deduce i seguenti motivi: 1)violazione degli artt. 13 e 16 Cost., eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità, difetto di motivazione; 2)carezza dei presupposti per l'emanazione di ordinanza contingibile e urgente, violazione art. 50 comma quinto del D.Lgs. n. 267/2000; 3)eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione.

Si costituisce l'Amministrazione comunale intimata, deducendo – anche con successiva memoria di replica - l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso. Conclude per la reiezione.

Con ordinanza collegiale datata 8.11.2012, questa Sezione accoglie la domanda cautelare di parte ricorrente.

All'udienza del 30 gennaio 2014, la causa viene introitata per la decisione.

II – Il ricorso è ammissibile e fondato.

III – La ricorrente è la presidente di un'associazione ambientalista nazionale per la difesa della biosfera, con sede in Roma. Ai sensi degli artt. 13 e 18 della L. 8 luglio 1986, n. 349, che attribuiscono alle associazioni ambientaliste riconosciute, in

via generale, la legittimazione processuale per la tutela degli interessi di cui le stesse risultano portatrici, sussiste sempre la legittimazione ad agire in capo a un organismo associativo con finalità ambientalistiche avverso provvedimento lesivi degli interessi diffusi o collettivi, perseguiti e protetti, tra i quali rientra quello a un corretto rapporto con gli animali in genere e con gli addomesticati in particolare (cfr.: T.a.r. Calabria Catanzaro I, 24.5.2011 n. 778). Sotto tale profilo il ricorso è senz'altro ammissibile.

IV – Passando al merito della vicenda, l'Associazione ricorrente censura il provvedimento impugnato - con riferimento alla parte in cui vieta l'ingresso ai cani in parchi e giardini pubblici comunali, anche se condotti al guinzaglio e con museruola - per violazione ed erronea applicazione degli artt. 50, comma 5, del D.Lgs. 267/2000, non sussistendo i presupposti richiesti da detta normativa per esercitare il potere “*extra ordinem*”. Mancherebbe, infatti, sia la situazione di pericolo effettivo - che, oltre tutto, necessiterebbe di congrua motivazione - sia una situazione eccezionale e imprevedibile, che non potrebbe essere affrontata con i mezzi previsti in via ordinaria dall'ordinamento giuridico. Inoltre, la ricorrente eccepisce l'omessa idonea istruttoria, volta a suffragare la decisione di adottare l'ordinanza impugnata, mancando qualunque accertamento sanitario teso a determinare l'effettiva pericolosità per la pubblica igiene. Infine, sarebbe violato il principio di motivazione.

In via generale, giova ricordare che le ordinanze contingibili e urgenti sono provvedimenti assunti, sulla base di una norma di legge, per fare fronte a situazioni di urgente necessità, che non potrebbero essere affrontate e risolte in maniera efficace con gli ordinari strumenti a disposizione della stessa Amministrazione. Tali provvedimenti costituiscono strumenti atipici per quanto attiene al contenuto, fissando la legge unicamente i presupposti per l'esercizio del potere di ordinanza, ma non il contenuto della stessa. L'atipicità, infatti, è conseguenza della funzione

dell'istituto, considerato che le situazioni di urgenza concretamente verificabili non sono prevedibili a priori e, quindi, non è possibile prevedere il contenuto che l'ordinanza dovrà avere per fronteggiare la situazione di urgenza. Nel caso in esame, il Sindaco del Comune resistente ha assunto il provvedimento impugnato ai sensi degli artt. 50, comma 5 e 54, comma 4 del D.Lgs. n. 267/2000, i quali, rispettivamente, prevedono che, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, il Sindaco, quale rappresentante della comunità locale, adotti le ordinanze contingibili e urgenti e che la stessa autorità locale, nella qualità di ufficiale del Governo, adotti - con atto motivato - i provvedimenti, anche contingibili e urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

Tali disposizioni di legge, pertanto, oltre a fondare l'esercitato potere, stabiliscono i presupposti in base ai quali è possibile adottare le predette ordinanze. Dalla motivazione del provvedimento impugnato emerge che lo stesso è stato assunto per fare fronte all'eventuale pericolo di morsicature, ovvero all'abbandono sul suolo pubblico di deiezioni canine e liquidi fisiologici, in conseguenza dell'evidente violazione del dovere civico a provvedere alla raccolta degli escrementi con mezzi adatti, che potrebbe comportare i rischi per la salute della popolazione, già segnalati dalla letteratura scientifica, specie per i bambini. Sulla base del presupposto, quindi, è stato disposto il divieto di accesso ai cani nei parchi e giardini comunali, anche se al guinzaglio e con museruola.

Da quanto esposto, risulta fondata, sotto un primo profilo, la censura mossa dall'associazione ricorrente, laddove con l'adozione di uno strumento *extra ordinem* si è inteso fare fronte a una problematica che può essere affrontata e risolta con gli ordinari strumenti a disposizione dell'Amministrazione (cfr.: Consiglio di Stato IV, 24 marzo 2006, n. 1537; TAR Abruzzo L'Aquila I, 15 marzo 2011, n.134; TAR

Campania Napoli V, 29 dicembre 2010, n. 28169). Invero, la problematica dell'abbandono degli escrementi può essere correttamente affrontata e risolta, garantendo un'attenta e severa vigilanza degli obblighi di legge, nonché a quelli che la stessa ordinanza impugnata richiama nella lett. c), imponendo ai proprietari di cani di raccogliere con strumenti idonei, di cui gli stessi devono essere muniti, le eventuali deiezioni degli animali, da conferire negli appositi cassonetti per la raccolta dei rifiuti, posizionati nel centro cittadino. Idoneo strumento per affrontare la problematica è costituito, altresì, dalla previsione di una congrua sanzione da comminare ai trasgressori dei divieti.

Stessa cosa dicasi per il pericolo di morsicature, facilmente ovviabile con la prescrizione del guinzaglio e della museruola, di guisa che non ha senso vietare – come fa l'ordinanza impugnata – l'accesso ai giardini e parchi a tutti i cani, compresi quelli dotati di museruola e guinzaglio.

L'impugnata ordinanza è, pertanto, illegittima, anche sotto tale aspetto.

Peraltro, il provvedimento impugnato è censurabile sotto il connesso profilo della carenza di un limite temporale di efficacia. Con l'istituto dell'ordinanza contingibile e urgente, è consentito fronteggiare situazioni di emergenza, al prezzo del sacrificio temporaneo di posizioni individuali costituzionalmente tutelate, talché esso non può essere impiegato per conferire un assetto stabile e definitivo agli interessi coinvolti. Le misure non definite nel loro limite temporale possono essere repute legittime, ma solo quando siano razionalmente collegate alla concreta situazione di pericolo accertata e rapportata alla situazione di fatto, e non è questo il caso in esame, poiché qui il pericolo al quale si vorrebbe ovviare è solo eventuale o ipotetico (cfr.: Cons. Stato V, 6.3.2013 n. 1372; T.a.r. Lombardia - Brescia, I, n. 1276/2011).

La scelta di vietare l'ingresso ai cani - e, conseguentemente, ai padroni o detentori degli stessi – nei giardini e parchi comunali, risulta del tutto irragionevole e illogica,

oltre che sproporzionata, rispetto al fine perseguito, rappresentato, a ben vedere, dalla necessità di vigilare sul rispetto di regole di civiltà imposte ai cittadini. Inoltre, proprio il provvedimento impugnato afferma che la problematica cui si è inteso ovviare consegue a comportamenti scorretti da parte dei proprietari o detentori di cani, per l'evidente assenza di rispetto del dovere civico di provvedere alla raccolta degli escrementi con mezzi adatti allo smaltimento, dovere che rientra nei compiti e obiettivi che un'Amministrazione comunale dovrebbe perseguire e incentivare, anche attraverso l'irrogazione di sanzioni nei confronti di chi dimostra insensibilità verso di esso. Oltre tutto, la stessa ordinanza ricorda che già con provvedimento di data 3 marzo 2009 del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, è stato previsto l'obbligo a chiunque conduca il cane in ambito urbano di raccogliergli le feci e avere con sé strumenti idonei alla raccolta delle stesse, con la conseguenza, quindi, che tale comportamento, espressione del dovere civico e di direttive igienico-sanitarie, deve essere fatto rispettare anche dall'Amministrazione comunale. Anche per tali distinte ragioni, il provvedimento impugnato è illegittimo.

Risulta, altresì, fondata la dedotta violazione dell'art. 50 del D.Lgs. 267/2000. Premesso che il provvedimento impugnato fa diretta applicazione dell'art. 50, comma 5, considerato che nella motivazione dello stesso è operato un - del tutto lacunoso e insufficiente - riferimento a possibili rischi per la salute della popolazione, si rileva come il presupposto richiesto dalla disposizione in esame sia del tutto insussistente. La norma in questione, infatti, consente il ricorso allo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente in caso "*di emergenze sanitarie o di igiene pubblica*" a carattere locale, situazioni che, evidentemente, devono essere accertate tramite apposita attività istruttoria e devono essere rappresentate nel provvedimento medesimo attraverso un'adeguata e puntuale motivazione. E' del tutto evidente, al contrario, il totale *deficit* motivazionale e istruttorio che inficia

l'ordinanza impugnata, atteso che il dedotto "*rischio per la salute della popolazione*", di per sé solo, non può costituire sufficiente giustificazione per la misura interdittiva disposta con l'ordinanza. Tale locuzione, infatti, si risolve in una sterile "formula di stile", in mancanza di una pregressa attività istruttoria, che consenta una puntuale indicazione dei pericoli gravi e concreti che costituirebbero una imminente minaccia per la popolazione, tali da giustificare l'assunzione della misura "*extra ordinem*".

Il provvedimento in questione, quindi, risulta del tutto sprovvisto di idonea motivazione che sia in grado di sorreggerlo. Anche sotto tale distinto profilo, pertanto, il provvedimento impugnato, nella parte in cui dispone il divieto di accesso ai cani nei giardini e parchi comunali, è illegittimo.

In conclusione, il ricorso è fondato e, pertanto, l'ordinanza comunale impugnata è illegittima e deve essere annullata nella parte in cui dispone il divieto di accesso ai cani, anche se tenuti al guinzaglio nei giardini e parchi comunali.

V – Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in euro 700,00 (settecento) al lordo, oltre Iva, c.p.a. e rimborso del contributo unificato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo accoglie e, per l'effetto, annulla, *in parte qua*, il provvedimento impugnato.

Condanna il Comune resistente alle spese del giudizio, liquidate come da motivazione.

Ordina all'Autorità amministrativa di dare esecuzione alla presente sentenza.

Così deciso in Campobasso, presso la sede del T.A.R., nella Camera di Consiglio del 30 gennaio 2014, dal Collegio così composto:

Antonio Onorato, Presidente

Orazio Ciliberti, Consigliere, Estensore

Antonio Andolfi, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/02/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)