

**N. 00470/2012 REG.PROV.COLL.**

**N. 01163/2011 REG.RIC.**

**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 Emilia Romagna**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1163 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Sensazioni S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv. Giulio Cerceo e Gualtiero Pittalis, con domicilio eletto presso lo studio del secondo, in Bologna, via S.Vitale n. 55;

*contro*

-Comune di Ferrara, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Edoardo Nannetti, Barbara Montini, Matilde Indelli e Cristina Balli, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima, in Bologna, via Altabella n. 3; -Regione Emilia – Romagna, in persona del Presidente della Giunta

Regionale p.t., non costituita in giudizio;

*e con l'intervento di*

ad opponendum: L.A.V. Lega Antivivisezione O.N.L.U.S., in persona del Presidente p.t., ente morale rappresentato e difeso dagli avv. Valentina Stefutti e Carla Campanaro, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Niccolò Stanzani in Bologna, via Barberia n.30;

*per l'annullamento, previa sospensiva,*

dell'ordinanza del Sindaco del comune di Ferrara P.G. n.114819 del 24.12.2010, nella parte in cui ordina il divieto di attendamento nel territorio comunale, ivi compresi i terreni privati, dei circhi con animali appartenenti alle specie indicate nella stessa ordinanza, la cui detenzione sia stata giudicata palesemente incompatibile con le strutture circensi e di spettacolo viaggiante, nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, tra cui, in particolare la Deliberazione della Giunta Regionale del 14 maggio 2007, n.647, espressamente richiamata nella gravata ordinanza, nella parte in cui raccomanda che, in futuro, nell'ambito dell'attività circense non siano più detenute le specie animali in via di estinzione o il cui modello gestionale non è compatibile con la

detenzione in una struttura mobile, con particolare riferimento a: primati, delfini, lupi, orsi, grandi felini, foche, elefanti, rinoceronti, ippopotami, giraffe e rapaci.

E, con motivi aggiunti di ricorso per l'annullamento, previa sospensiva, del provvedimento del comune di Ferrara in data 10/10/2011, con il quale è stata respinta l'istanza di autorizzazione veterinaria temporanea e per la manifestazione "Circo Moira Orfei" da tenersi nel periodo 23.11.2011 - 28.11.2011 presso la zona della Fiera di Ferrara, motivando tale diniego per asserito contrasto dello spettacolo circense con l'art.19 del Regolamento Comunale che tutela gli animali e con la suddetta ordinanza sindacale e di ogni altro ulteriore atto connesso tra cui, in particolare: delle note del Servizio alla Salute — Politiche Socio Sanitarie di P.G. 74756 e 74752 del 01.09.2011, con le quali si comunicava al richiedente l'avvio del procedimento amministrativo e si richiedeva all'Azienda USL di Ferrara -Servizio Veterinario- il previsto parere di competenza; b) nonché della nota dell'Azienda USL di Ferrara assunta a P.G. 78199 del 15.09.2011, con la quale si rendeva parere non favorevole al rilascio dell'autorizzazione e della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza

del 20.09.2011, effettuata ai sensi dell'art. 10 bis della Legge n.241 del 1990.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Ferrara;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* di L.A.C. ONLUS;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 11 aprile 2012, il dott. Umberto Giovannini e uditi, per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

La presente controversia verte sulla legittimità dell'ordinanza del Sindaco del comune di Ferrara in data 24/12/2010, nella parte in cui si dispone il “..divieto di attendamento nel territorio comunale, ivi compresi i terreni privati, dei circhi con animali la cui detenzione sia stata giudicata palesemente incompatibile con strutture circensi e di spettacolo viaggiante,

appartenenti alle specie indicate nell'Ordinanza stessa". La società ricorrente, che gestisce l'attività e gli spettacoli del "Circo Moira Orfei", chiede inoltre l'annullamento della deliberazione della Giunta della regione Emilia – Romagna n. 647 del 14/5/2007, quale atto espressamente richiamato nell'ordinanza sindacale, nella parte in cui si "...raccomanda che nell'ambito dell'attività circense in futuro non vengono più detenute le specie in via di estinzione o il cui modello gestionale non è compatibile con la detenzione in una struttura mobile ed in particolare primati, delfini, lupi, orsi, grandi felini, foche, elefanti, rinoceronti, ippopotami, giraffe e rapaci...". Con successivi motivi aggiunti la ricorrente chiede inoltre l'annullamento del provvedimento dello stesso Comune in data 10/10/2011, recante il diniego di autorizzazione veterinaria temporanea relativamente alle esibizioni del "Circo Moira Orfei" in Ferrara Zona Fiera nel periodo 23/11/2011 – 28/11/2011, nonché della nota del Servizio comunale Salute – Politiche Socio Sanitarie di avvio del procedimento, della nota con la quale l'Azienda U.S.L. di Ferrara ha reso parere sfavorevole al rilascio dell'autorizzazione e, infine, dell'avviso comunale dato ai sensi

dell'art. 10 bis L. n. 241 del 1990.

La ricorrente ritiene illegittimi i suddetti atti e provvedimenti impugnati, sulla base di considerazioni in diritto rilevanti violazione dell'art. 50 del D. Lgs. n. 267 del 2000, dell'art. 1 e dell'art. 9 della L. n. 337 del 1998; violazione della L.R. Emilia-Romagna n. 5 del 2005; Incompetenza del Comune; Eccesso di potere, sotto i profili dell'errore sui presupposti e dello sviamento di potere, palese illogicità e contraddittorietà. Gli atti impugnati con motivi aggiunti sono censurati per illegittimità in via derivata e per violazione dell'art. 10 bis L. n. 241 del 1990

Il comune di Ferrara, costituitosi in giudizio, in via pregiudiziale chiede che il ricorso principale sia dichiarato irricevibile, in ragione della asserita tardività dello stesso e/o inammissibile per preteso originario difetto di interesse a proporlo. Nel merito, l'amministrazione comunale Comune ritiene infondati sia il ricorso principale sia quello aggiuntivo e ne chiede conseguentemente la reiezione, con vittoria di spese e onorari legali.

In corso di giudizio è intervenuta *ad opponendum*, rispetto alle ragioni della ricorrente, L.A.C. ONLUS, anch'essa eccependo

l'inammissibilità del ricorso, in quanto lo stesso non le è stato notificato quale soggetto controinteressato; nel merito, l'ente morale chiede che il ricorso principale e i motivi aggiunti siano entrambi respinti in ragione della loro ritenuta infondatezza.

Con ordinanza collegiale n. 896 del 10/11/2011, questa Sezione ha accolto l'istanza cautelare presentata dalla ricorrente, con conseguente sospensione dell'esecuzione dell'ordinanza impugnata e contestualmente provvedendo alla fissazione della data dell'udienza pubblica di discussione della causa nel merito. Alla pubblica udienza del 11 aprile 2012, la causa è stata chiamata e, quindi, è stata trattenuta per la decisione come da verbale.

In via pregiudiziale devono essere esaminate le eccezioni di irricevibilità e di inammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio, entrambe sollevate dall'amministrazione comunale di Ferrara e, inoltre, ancora di inammissibilità del gravame, eccepita dall'interveniente *ad opponendum*.

Il Collegio osserva, quanto all'eccezione di irricevibilità, che il ricorso risulta tempestivamente notificato all'amministrazione comunale, in quanto l'ordinanza in oggetto è stata impugnata

con ricorso ritualmente notificato all'amministrazione che ha adottato la stessa entro il termine di sessanta giorni decorrente dall'avvenuta effettiva conoscenza del provvedimento da parte dell'interessata.

In riferimento a tale questione, si rileva che l'amministrazione comunale resistente non ha assolto l'onere di provare che l'effettiva piena conoscenza dell'ordinanza sindacale sia avvenuta in data anteriore di almeno sessanta giorni a quella indicata dalla ricorrente, non risultando a tal fine sufficiente l'asserito clamore suscitato dall'ordinanza in oggetto; inoltre, non risulta condivisibile la tesi secondo la quale il suddetto termine di impugnazione decorrerebbe dal giorno successivo a quello ultimo di pubblicazione dell'ordinanza sull'Albo Pretorio Comunale (12/01/2011). Al riguardo, la Sezione ritiene che la società ricorrente – nella sua veste di gestrice delle attività e delle manifestazioni di un circo che utilizza le specie animali oggetto dell'ordinanza sindacale – fosse soggetto direttamente inciso dall'atto, con la conseguenza che, per tale categoria soggetti, il termine di impugnazione deve essere riferito o alla comunicazione o notificazione del provvedimento o, in mancanza di tali operazioni, all'avvenuta



effettiva piena conoscenza dello stesso, con esclusione di ogni rilevanza, pertanto, all'avvenuta pubblicazione dell'ordinanza all'Albo Pretorio; operazione, questa, semmai eventualmente rilevante nei confronti dei soli soggetti non direttamente interessati.

Quanto, poi, all'eccepita inammissibilità del ricorso per asserito difetto di interesse, segnalata dal Comune, se ne deve rilevare la palese infondatezza, stante, come si è accertato, l'oggettiva lesività dell'ordinanza sindacale, con conseguente necessità di sua tempestiva impugnazione da parte della società gestrice di un circo nel quale sono utilizzati gli animali al cui utilizzo è riferito il divieto in essa contenuto. Parimenti è da respingere l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'interveniente L.A.C., posto che – sempre in riferimento alla gravata ordinanza sindacale, dichiaratamente emessa ex art. 50 D. Lgs. n. 267 del 2000 - non è dato individuare soggetti controinteressati, sia perché non espressamente contemplati nell'atto, sia perché, consistendo il provvedimento in un divieto generalizzato di attendamento nel territorio comunale per attività in cui si esibiscono alcune specie di animali, non risulta certamente sufficiente, di per sé,

la mera qualificazione di associazione che, come altre presenti sul territorio nazionale, tutela in via generale le specie animali, per assumere la veste di soggetto controinteressato in senso sostanziale nel giudizio proposto avverso tale divieto. Il ricorso è pertanto ammissibile, non dovendo esso essere notificato ad alcun organismo o ente statutariamente preposto alla tutela delle specie animali.

Ciò premesso, nel merito il Collegio osserva che il ricorso principale merita accoglimento, risultando fondate le censure rilevanti violazione degli artt. 1 e 9 della L. n. 337 del 1968, nonché rilevanti violazione dell'art. 50 del D. Lgs. n. 267 del 2000.

Quanto al primo profilo, basti rilevare che la vigente normativa in materia di circhi equestri e spettacoli viaggianti: L. 18/3/1968 n. 337, all'art. 1 riconosce espressamente la funzione sociale dei circhi equestri e ne sostiene il consolidamento e lo sviluppo, stabilendo, inoltre, al successivo art. 9, l'obbligo, per le amministrazioni comunali, di individuare adeguati spazi, nell'ambito dei loro territori, per l'installazione degli impianti per l'esibizione degli spettacoli circensi.

Oltre a ciò, si rileva che in nessuna parte della legge o in altre normative vigenti è stabilito alcun divieto di impiego, in detti spettacoli, di animali appartenenti a diverse specie, con conseguente palese contrasto dell'ordinanza impugnata con tale specifica vigente disciplina nazionale in materia di spettacoli circensi.

Secondo un indirizzo giurisprudenziale che il Collegio pienamente condivide, nell'attuale vigente ordinamento giuridico, "Se è pacifico il potere dell'ente locale di disciplinare e vigilare nell'esercizio dei suoi poteri di polizia veterinaria sulle condizioni di igiene e sicurezza pubblica in cui si svolge l'attività circense e su eventuali maltrattamenti degli animali, sanzionati anche penalmente dall'art. 727 c.p., non esiste, in contrasto, una norma legislativa che attribuisca allo stesso il potere di fissare in via preventiva e generalizzata il divieto assoluto di uso degli animali in spettacoli, ed anzi un simile intervento si pone in palese contrasto con la legge n. 337 del 1968, che tutela il circo nella sua dimensione tradizionale, implicante anche l'uso degli animali (v. T.A.R. Abruzzo –PE- Sez. I, 24/4/2009, n. 321; Toscana, Sez. I, 26/5/2008 n. 1531).

Il Collegio ritiene, inoltre, che tale finalità nemmeno possa dirsi assolta dalla deliberazione della Giunta Regionale della regione Emilia – Romagna 14/5/2007 n. 647, atto espressamente richiamato nell’ordinanza impugnata, con specifico riferimento al passaggio in cui la Giunta “... raccomanda che nell’ambito dell’attività circense in futuro non vengono più detenute le specie in via di estinzione o il cui modello gestionale non è compatibile con la detenzione in una struttura mobile...”, trattandosi, all’evidenza, di mera disposizione programmatica, soggetta ad eventuale futura applicazione, che, allo stato, certamente non impone, né tanto meno autorizza o comunque faculta i Comuni a vietare le manifestazioni di spettacoli circensi che usano determinate specie animali sulla base di motivazioni incentrate esclusivamente su detto utilizzo.

L’ordinanza impugnata è pure illegittima sotto altro profilo, parimenti rilevato dalla ricorrente, costituito dalla palese mancanza, nella specie, dei presupposti di legge per l’adozione di ordinanza *extra ordinem* ai sensi dell’art. 50 D. Lgs n. 267 del 2000.

Come è stato più sopra rilevato, l’oggetto dell’ordinanza del

Sindaco di Ferrara impone un divieto assoluto e temporalmente indeterminato di attendamento nel territorio comunale per quegli spettacoli circensi che utilizzino determinate specie animali, senza peraltro indicare alcuna ragione (quale risultante dal necessario esperimento di adeguata attività istruttoria), in riferimento alla quale la presenza e l'utilizzo di questi animali costituisca o possa costituire un pericolo, anche potenziale per la salute e la sicurezza pubblica dei cittadini.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, l'ordinanza sindacale ex art. 50 D. Lgs. n. 263 del 2000 deve contenere specifica motivazione circa la sussistenza, in concreto, degli elementi giustificativi dell'esercizio del potere, con indicazione dell'istruttoria compiuta e dei presupposti di fatto considerati, posto che il relativo potere presuppone la necessità di provvedere, con immediatezza, riguardo a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile, alle quali sia impossibile fare fronte con gli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento (v. T.A.R. Liguria Genova, Sez. I, 22/9/2011 n. 1409).

Per le suesposte ragioni, il ricorso principale è accolto e, per

l'effetto, è annullata l'ordinanza adottata dal Sindaco del comune di Ferrara in data 24/12/2010. Parimenti è accolto anche il ricorso per motivi aggiunti, risultando fondata la censura di illegittimità in via derivata del divieto di autorizzazione veterinaria temporanea con lo stesso impugnato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia – Romagna, Bologna (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie entrambi e, per l'effetto, annulla gli atti con essi impugnati, come specificato in motivazione.

Condanna il comune di Ferrara e L.A.C. ONLUS intervenuta *ad opponendum* rispetto alle ragioni della ricorrente, quali parti soccombenti, al pagamento, in favore della società ricorrente e in solido tra loro, delle spese relative al presente giudizio, che

liquida per l'importo onnicomprensivo di €. 5.000,00  
(cinquemila/00) oltre c.p.a. e i.v.a..

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

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del giorno  
11 aprile 2012, con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Mozzarelli, Presidente

Bruno Lelli, Consigliere

Umberto Giovannini, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**Il 04/07/2012**

## IL SEGRETARIO

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