



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 Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 926 del 2016, proposto da:

Presidente Associazione Earth Coppola Valentina, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Rizzato C.F. RZZMSM75E09L840X, con domicilio eletto presso Segreteria T.A.R. in Firenze, via Ricasoli 40;

contro

Comune di Monte Argentario, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Leonardo Piochi C.F. PCHLRD68M03I726E, con domicilio eletto presso Luca Alberto Arinci in Firenze, piazza Cesare Beccaria, 7;

per l'annullamento

dell'ordinanza sindacale n. 130 del 12.05.2016 emessa dal Comune di Monte Argentario (GR), limitatamente all'art. 2, comma 8, nella parte in cui vieta ai conduttori di animali di poter accedere alle spiagge durante la stagione balneare per l'intera giornata (dalle ore 08.00 alle ore 20.00);

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Monte Argentario;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 luglio 2016 il dott. Saverio Romano 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 e DIRITTO

1 - Con ordinanza n. 130 del 12 maggio 2015, il Sindaco di Monte Argentario, nel disciplinare la stagione balneare compresa tra il 1° maggio ed il 30 settembre 2016, all'art. 2 ("Prescrizione sull'uso delle spiagge"), dedicato alle "spiagge del Comune di Monte Argentario, così come individuate nelle cartografie ufficiali", ha vietato di "condurre e far permanere qualsiasi tipo d'animale, anche sorvegliato e munito di regolare museruola, nei giorni di sabato e domenica fino al 3 maggio 2016 e dalle ore 08.00 alle ore 20.00 tutti i giorni dal 01 giugno per tutta la durata della stagione balneare fino alla data del 30 settembre 2016";

Avverso il provvedimento impugnato l'Associazione Earth, nella persona del legale rappresentante, premesso di essere stata riconosciuta dal Ministero dell'Ambiente e di avere interesse all'annullamento dell'atto sindacale, ha dedotto i seguenti motivi: eccesso di potere per irragionevolezza e violazione della L.R. n. 59/2009; violazione del principio di proporzionalità; violazione degli artt. 3 e 16 Costituzione; in particolare, la ricorrente ha sostenuto che: il divieto di condurre gli animali in spiaggia, anche laddove siano provvisti di guinzaglio e museruola, eccetto che nelle ore notturne (dalle 20.00 alle 08.00) e negli stabilimenti balneari in cui i concessionari abbiano creato delle apposite zone riservate ed ottenuto l'autorizzazione del Comune, contrasta con gli artt. 19, comma 1, 20 comma 1 e 22 comma 1 della legge regionale n. 59 del 2009; l'ordinanza impugnata viola anche il principio di proporzionalità alla luce della giurisprudenza richiamata, poiché l'autorità comunale avrebbe

dovuto individuare le misure comportamentali ritenute più adeguate, piuttosto che imporre un divieto assoluto di accesso alle spiagge, il quale incide anche sulla libertà dei proprietari dei cani.

Costitutosi in giudizio, il Comune di Monte Argentario ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva dell'Associazione ricorrente e per mancata prova della qualità di Presidente della stessa da parte della sig.ra Valentina Coppola; nel merito, ha chiesto il rigetto di tutte le domande proposte.

Alla camera di consiglio fissata per la trattazione della domanda cautelare, sussistendone i presupposti, previo avviso alle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

2 - Va, preliminarmente, disattesa l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione attiva della ricorrente, sollevata dal Comune intimato.

Come recentemente – quanto condivisibilmente – affermato dalla sezione II-bis del T.A.R. del Lazio (cfr. sentenza 17 maggio 2016 n. 5836) nonché dalla Sezione staccata di Reggio Calabria del T.A.R. della Calabria (cfr. sentenza 23 giugno 2016 n. 725) su vicenda processuale promossa dall'odierna ricorrente, "l'Associazione HEART, alla luce dello scopo statutariamente perseguito, può invero insorgere, avendone la legittimazione, avverso atti che siano ritenuti – in astratto – in contrasto con il benessere e gli interessi degli animali, incidendo l'eventuale effettiva lesione di tali interessi, tutelati statutariamente dall'associazione ricorrente, unicamente sull'eventuale infondatezza del ricorso, ma non sui presupposti processuali per la sua proposizione.

Se, invero, per come dianzi accennato, nello statuto dell'associazione ricorrente è ricompresa, tra gli scopi perseguiti, la tutela del benessere degli animali, osserva il Collegio che, ai fini del riscontro della legittimazione ad agire, deve aversi unicamente riguardo alla astratta incidenza dei gravati atti sul bene protetto, in relazione alla connessione esistente tra contenuto degli atti impugnati e interessi perseguiti, di per sé legittimante alla relativa

impugnazione, mentre la concreta lesione di tali interessi attiene alla fase della valutazione della fondatezza dell'azione quanto a legittimità di tale lesione.

La legittimazione di un'associazione va, invero, declinata sulla base della attinenza della questione al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione, richiedendosi che gli effetti del provvedimento controverso siano suscettibili di incisione diretta sul suo scopo istituzionale, e dovendo invece ritenersi preclusa ogni iniziativa giurisdizionale sorretta dal solo interesse al corretto esercizio dei poteri amministrativi o per mere finalità di giustizia, occorrendo comunque un interesse concreto ed attuale della stessa associazione alla rimozione degli effetti pregiudizievoli prodotti dal contestato provvedimento”.

Né vale, sotto distinto profilo, riferire l'eccepita carenza di legittimazione alla natura del provvedimento impugnato, sul presupposto che un'associazione di tutela ambientale (come la ricorrente) non sia comunque legittimata ad impugnare un atto lesivo di beni giuridici diversi dal bene “ambiente”, come quello di che trattasi.

Infatti, come si evince agevolmente dallo Statuto dell'Associazione, essa intende tutelare, oltre l'ambiente in senso stretto ed il patrimonio faunistico, anche il benessere degli animali nonché quello di qualsiasi persona che sia lesa dalla cattiva gestione del benessere animale (cfr. art. 2).

Tanto basta per ritenere sussistente la legittimazione al ricorso dell'odierna ricorrente anche con riferimento all'interesse dei proprietari alla corretta gestione del benessere animale.

Quanto alla contestazione della qualità, vantata dalla sig.ra Valentina Coppola, di Presidente dell'Associazione Earth, se ne rileva l'infondatezza, alla luce della sottoscrizione (quale Presidente) della copia dello Statuto Earth, versata in atti.

3 - Quanto al merito, il ricorso è fondato.

La legge regionale 20/10/2009, n. 59 prevede: “1. *Ai cani accompagnati dal proprietario o da altro detentore è consentito l'accesso a tutte le aree pubbliche e di uso*

pubblico, compresi i giardini, i parchi e le spiagge; in tali luoghi, è obbligatorio l'uso del guinzaglio e della museruola qualora previsto dalle norme statali” (art. 19 comma 1);

“1. I comuni possono, nell'ambito di giardini, parchi, spiagge ed altre aree destinate a verde pubblico, individuare, mediante appositi cartelli e delimitazioni, spazi destinati ai cani, dotati anche delle opportune attrezzature” (art. 20, comma 1).

“1. Il responsabile deve disporre di strumenti idonei alla rimozione delle deiezioni del cane.

2. Il responsabile del cane è tenuto a raccogliere le deiezioni solide degli stessi in tutti gli spazi pubblici. Nel caso di deiezioni all'interno di locali, il responsabile del cane ha l'obbligo di pulire e di risarcire gli eventuali danni” (art. 22 commi 1 e 2).

Stante la richiamata normativa regionale, deve ritenersi illegittimo il divieto generalizzato di accesso degli animali sulle spiagge, quanto meno laddove il provvedimento che lo impone non preveda contestualmente l'individuazione di idonei spazi riservati.

Rileva, in particolare, il profilo della violazione del principio di proporzionalità, “che 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” (atteso che “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”); ciò in quanto “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: l'amministrazione avrebbe dovuto valutare se sia possibile perseguire le finalità pubbliche del decoro, dell'igiene e della sicurezza mediante regole alternative al divieto assoluto di frequentazione delle spiagge, ad esempio valutando se limitare l'accesso in determinati orari, o individuare aree adibite anche all'accesso degli animali, con l'individuazione delle aree viceversa interdette al loro accesso” (cfr. giurisprudenza richiamata).

4 - Né può essere condivisa la tesi, sostenuta dalla difesa del Comune intimato, secondo cui il ricorso sarebbe frutto di un evidente travisamento del divieto imposto dall'amministrazione comunale, il quale non riguarderebbe le spiagge oggetto di concessione demaniale a terzi (per le quali esso non opererebbe), ma solo le spiagge libere, in considerazione della loro natura di semplici arenili, che per le loro caratteristiche dimensionali e di (difficile) accessibilità impedirebbero la convivenza tra animali e bagnanti.

Invero, né la struttura né la lettura sistematica del provvedimento impugnato legittimano l'interpretazione che ne offre la difesa del Comune (in base alla quale il ricorso sarebbe in definitiva inammissibile per mancanza di lesione dell'interesse tutelato dalla ricorrente).

In particolare, l'interpretazione proposta non può essere basata sulla seconda parte del comma 8 dell'art. 2 (dell'atto censurato), secondo cui (dal divieto) “Sono esclusi i concessionari che hanno tuttavia facoltà.....di individuare aree all'interno della concessione, debitamente attrezzate delimitate e riservate, per l'accoglienza di animali domestici...”

In primo luogo, il divieto di condurre e far permanere qualsiasi tipo d'animale, anche se munito di regolare museruola, laddove fosse limitato alle spiagge libere, avrebbe dovuto trovare collocazione nell'art. 2 bis dedicato espressamente alla “gestione ed utilizzo delle spiagge libere”.

In secondo luogo, nessuna disposizione del provvedimento impugnato collega il divieto imposto (previsto nella norma che si riferisce in generale all'uso delle spiagge) alla particolare conformazione o dimensione delle stesse.

In terzo luogo, l'ipotizzata esclusione (dal divieto di accesso degli animali) dei concessionari (ai quali è tuttavia riconosciuta la facoltà di individuare aree riservate per gli animali), contrasterebbe con l'esclusione (dal previsto divieto) dei cani guida per i non vedenti (e dei “cani brevettati dal salvataggio al guinzaglio”), che non avrebbe alcun senso ove fosse generalmente ammesso, nelle spiagge in concessione, l'accesso generalizzato per i cani.

Deve pertanto ritenersi, secondo un'interpretazione logicamente plausibile e funzionale del provvedimento, che il divieto (che vale anche per le spiagge in concessione), possa essere derogato dalla facoltà (riconosciuta ai concessionari) di istituire, previa autorizzazione del Comune (e delle autorità competenti in materia igienico-sanitaria), spazi delimitati e riservati "per l'accoglienza di animali domestici, mantenendo una distanza minima di 15 metri dalle concessioni confinanti quando presenti" (cfr. il provvedimento impugnato).

Ma, nel provvedimento in esame, tale possibilità costituisce una mera facoltà del singolo concessionario, in quanto tale insufficiente a compensare e legittimare il divieto imposto.

5 – Conclusivamente, il ricorso è fondato e va accolto con conseguenziale annullamento del provvedimento impugnato.

Le spese di giudizio, attesa la non univoca giurisprudenza in materia, possono essere compensate tra le parti.

In merito all'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, reiterata al giudice competente per il giudizio ai sensi dell'art. 126 del D.P.R. n. 115/2012, alla luce della nuova documentazione prodotta dall'Associazione ricorrente (cfr. copia bilancio 2015 contenente la situazione patrimoniale), deve essere accolta, con ammissione al beneficio richiesto e conseguente liquidazione del compenso al difensore, ai sensi dell'art. 82 del D.P.R. n. 115/2002, nella misura di cui in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Compensa le spese tra le parti.

Ammette l'Associazione ricorrente al patrocinio a spese dello Stato e liquida, a favore dell'avv. Massimo Rizzato, a titolo di compenso, la somma di euro 1.000,00 (mille), oltre Iva e c.p.a.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 12 luglio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente, Estensore

Luigi Viola, Consigliere

Alessandro Cacciari, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Saverio Romano

IL SEGRETARIO