

Publicato il 30/08/2022

N. 00813/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00904/2017 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 Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 904 del 2017, proposto da
A.T.A.A.C.I- Associazione per la Tutela dell'Allevamento e
dell'Addestramento Cinofilo Italiano, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano Bacillieri, con
domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Renato Montanari in Brescia, via
Creta 72;

contro

Comune di Bergamo, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dagli avvocati Vito Gritti e Silvia Mangili, domiciliato
presso la Segreteria del T.A.R. in Brescia, via Carlo Zima, 3;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Garante per gli Animali del Comune di Bergamo, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paola
Brambilla, con domicilio eletto presso il suo studio in Bergamo, via G Verdi
3;

per l'annullamento

- del regolamento emanato dal Comune di Bergamo in data 24 luglio 2017 e pubblicato all'Albo pretorio il 28 luglio 2017, intitolato “*Regolamento per il benessere e la tutela degli animali*”, nella parte in cui vieta l'utilizzo dei “*collari a strozzo*” e di tutti gli altri atti a questo presupposti o consequenziali o comunque connessi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bergamo;

Visto l'intervento *ad opponendum* del Garante per gli Animali del Comune di Bergamo;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 6 luglio 2022 il dott. Ariberto Sabino Limongelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 25 settembre 2017 e depositato il 10 ottobre successivo, l'associazione A.T.A.A.C.I. – Associazione per la tutela dell'allevamento e dell'addestramento cinofilo italiano ha impugnato il “*Regolamento per il benessere e la tutela degli animali*” approvato dal Comune di Bergamo con deliberazione del consiglio comunale n. 101/53 del 24 luglio 2017, e ne ha chiesto l'annullamento nella parte in cui, all'art. 9 comma 8, ha fatto divieto di far indossare agli animali “*collari a strangolo*”.

Precisamente, la norma contestata dalla parte ricorrente prevede che “*Si considera maltrattamento di animali e come tale sanzionato dal presente regolamento: (...)*

8. *Far indossare agli animali museruole “stringi bocca”, collari a strangolo, con punte in qualsiasi modo in grado di provocare potenziale dolore all'animale. (...)*”.

2. A fondamento del ricorso, la parte ricorrente ha dedotto tre motivi, con i quali ha lamentato vizi di violazione di legge e di eccesso di potere sotto plurimi profili, così sintetizzabili:

2.1) il regolamento sarebbe illegittimo *in parte qua* in quanto il Comune avrebbe regolamentato una materia estranea alle proprie competenze istituzionali, in mancanza di una norma primaria attributiva di poteri di vigilanza sulle condizioni di igiene e di sicurezza pubblica degli animali da affezione;

2.2) il regolamento si porrebbe in contrasto, nella parte impugnata, con la normativa regionale di settore, la quale non prevede un divieto generalizzato di uso dei collari a strangolo, ma soltanto allorchè gli animali siano legati alla catena (art. 105 commi 1 e 4 L.R. n. 33/2009, e art. 6 Reg. Reg. n. 2/2017);

2.3) la norma regolamentare impugnata vieterebbe irragionevolmente un comportamento che la scienza medica veterinaria non considera dannoso per gli animali, come confermato nel parere *pro veritate* redatto dal prof. Angelo Peli del Dipartimento di Scienze Mediche Veterinarie dell'Università di Bologna, prodotto in atti.

4. Il Comune di Bergamo si è costituito in giudizio depositando documentazione e memoria difensiva, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso: (i) perché diretto contro una norma di carattere generale ed astratta, priva di immediata lesività; (ii) per difetto di legittimazione attiva dell'associazione ricorrente, non avendo dimostrato di avere associati a Bergamo; (iii) per mancata notifica ad almeno un controinteressato, tali essendo, in particolare, il Garante per gli Animali del Comune di Bergamo e le associazioni LAV, ENPA, OIPA, WWF, UGDA, Legambiente, tutti soggetti che hanno collaborato alla stesura dell'atto, come emerge dalla delibera di approvazione.

In subordine, nel merito, la difesa comunale ha contestato la fondatezza del ricorso e ne ha chiesto il rigetto.

5. È intervenuto *ad opponendum* il Garante per gli animali del Comune di Bergamo, chiedendo il rigetto del ricorso e allegando l'interesse a "*mantenere vigenti le previsioni contestate ed il livello di tutela del benessere dei cani rispetto a ogni forma di maltrattamento, tra cui quella realizzata con l'uso del collare a strangolo*".

6. Con ordinanza n. 521 del 9 novembre 2017, la Sezione ha respinto la domanda cautelare per assenza di *periculum in mora*, rinviando alla fase di merito la disamina delle questioni preliminari e di merito formulate dall'amministrazione resistente.

7. In prossimità dell'udienza di merito, il Comune e il Garante hanno depositato memorie conclusive nei termini di rito, formulando eccezioni in rito e nel merito e conclusioni congruenti.

8. All'udienza pubblica straordinaria di smaltimento dell'arretrato del 6 luglio 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

È fondata e assorbente l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva formulata dalla difesa comunale.

1. Secondo consolidati principi giurisprudenziali, la legittimazione ad agire delle associazioni rappresentative di interessi collettivi o diffusi obbedisce a regole stringenti; tali regole consistono nella necessità:

(i) che la questione dibattuta attenga al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione; ciò che avviene allorquando la produzione degli effetti del provvedimento controverso interessa lo scopo istituzionale dell'ente collettivo e non la mera sommatoria degli interessi imputabili ai singoli associati;

(ii) che l'associazione sia radicata nell'area territoriale ove il provvedimento impugnato dispiega la propria efficacia e sia titolare di una adeguata rappresentatività di esso ente;

(iii) che l'interesse azionato di cui si invoca tutela sia comune a tutti gli associati, sì da escludere che vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi e, in definitiva, la configurabilità di conflitti interni all'associazione (anche con interessi di uno solo dei consociati), che

implicherebbero automaticamente il difetto del carattere generale e rappresentativo della posizione azionata in giudizio.

2. Nel caso di specie:

- non si comprende in che termini l'utilizzo dei collari a strangolo possa farsi rientrare tra le finalità statutarie dell'associazione ricorrente, e in particolare tra quelle richiamate dalla stessa parte ricorrente di *“promuovere la diffusione della cultura della selezione del cane di razza e dell'addestramento, sia del cane di razza che del meticcio, con ogni mezzo, sia direttamente che indirettamente, anche attraverso campagne di informazione e azioni legali”*, tenuto conto, al riguardo, che non è stato documentato dalla parte ricorrente né costituisce nozione di comune esperienza che l'addestramento dei cani di razza e dei meticci avvenga comunemente e necessariamente con l'utilizzo dei collari a strangolo; utilizzo che, per contro, appare in contrasto con la finalità statutaria dell'associazione ricorrente di *“tutelare il benessere animale e la biodiversità (...)”*;

- non è provato il radicamento dell'associazione ricorrente nel territorio bergamasco, atteso che, per quanto è dato evincere dall'atto costitutivo prodotto in giudizio, tutti i soci costituenti risultano residenti in altri ambiti provinciali e regionali;

- non è provato che l'utilizzo dei collari a strangolo sia riconducibile ad un interesse comune degli associati e non sia invece pratica avversata da taluni di essi e idonea, pertanto, ad ingenerare una situazione di conflitto di interessi all'interno della categoria.

3. Alla luce di tali considerazioni, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione attiva dell'associazione ricorrente.

4. Le spese di lite seguono la soccombenza nei rapporti con il Comune di Bergamo.

5. Il locale “Garante per gli animali”, è viceversa privo di una propria soggettività, risultando un mero ufficio interno allo stesso Comune (cfr. l'art. 4 del locale regolamento per il benessere e la tutela degli animali in

<https://www.comune.bergamo.it/sites/default/files/Atti/comune-bergamo-regolamento-078.pdf>).

Sebbene la questione sia in specie marginale, è opportuno rammentare che ciascuna parte può partecipare una volta sola nello stesso giudizio: e ogni Comune è rappresentato dal proprio sindaco (o da un unico diverso soggetto statutariamente individuato), cui soltanto spetta affidare la difesa ad un tecnico (o ad un collegio di difensori), il quale, a sua volta, è l'unico legittimato a svolgervi attività difensiva per la parte rappresentata, né tale regola può essere elusa attraverso un intervento volontario, il quale presuppone comunque una diversa soggettività: vanno pertanto espunti dal fascicolo processuale gli atti riferiti al predetto garante.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile nei sensi esposti in motivazione.

Condanna l'Associazione ricorrente a rifondere al Comune di Bergamo le spese di lite, che liquida in € 2.000,00 (duemila), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere, Estensore

Luca Pavia, Referendario

L'ESTENSORE
Ariberto Sabino Limongelli

IL PRESIDENTE
Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO