

Pubblicato il 12/02/2020

N. 00117/2020 REG.PROV.COLL.  
N. 00031/2020 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 le Marche**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 31 del 2020, proposto da Gravagna Oreste, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Rizzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Barletta, via delle Querce, 270;

***contro***

Comune di Ancona, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianni Fraticelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Ancona - Dirigente Direzione Sportello Unico Integrato, non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

del diniego dell'autorizzazione allo svolgimento di spettacolo circense, prot. n. 203082/2019 del 20 dicembre 2019, notificato con pec in pari data; e per il risarcimento dei danni arrecati in conseguenza di detto diniego;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2020 la dott.ssa Simona De Mattia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Ritenuto che sussistano i presupposti per la definizione del giudizio ex art. 60 c.p.a., data la completezza dell'istruttoria e del contraddittorio e non avendo, le parti, mosso opposizioni al riguardo;

Considerato che:

- il ricorrente, in qualità di legale rappresentante del circo equestre denominato "Madagascar Circus", ha presentato, al Comune di Ancona, richiesta per lo svolgimento di spettacoli circensi nel territorio comunale nel periodo dal 14 febbraio 2020 al 24 febbraio 2020;

- con l'impugnato provvedimento il Comune ha negato l'autorizzazione;

- detto diniego è basato sulla circostanza che il circo in questione prevede l'attendamento di esemplari di animali vietati dall'allegato B, lettera I, del vigente regolamento comunale per la tutela del benessere degli animali;

Ritenuto che il ricorso sia fondato e da accogliere per quanto di seguito si va ad esporre:

- preliminarmente, va disattesa l'eccezione del Comune volta a contestare la mancata impugnazione del regolamento comunale sulla base della cui applicazione è stato adottato il diniego gravato e a far valere, conseguentemente, la non annullabilità di quest'ultimo. Ciò in quanto, per giurisprudenza pacifica, la mera indicazione di un atto amministrativo nella elencazione degli atti impugnati non è di per sé sufficiente a coinvolgere detto atto nel *thema decidendum* sottoposto al giudice, se dagli specifici motivi di ricorso e dal tenore complessivo del mezzo di impugnazione, non si evince che anch'esso costituisce atto lesivo della sfera giuridica del ricorrente e, dunque, poiché oggetto di specifica ed

articolata doglianza, parte integrante e sostanziale del predetto *thema decidendum* (Consiglio di Stato, sez. IV, 16 novembre 2016, n. 4725); di contro, l'individuazione degli atti impugnati deve essere operata non con riferimento alla sola epigrafe, bensì in relazione all'effettiva volontà del ricorrente, quale è desumibile dal tenore complessivo del gravame e dal contenuto delle censure dedotte, sicché è possibile ritenere che sono oggetto di impugnativa tutti gli atti che, seppure non espressamente indicati tra quelli impugnati ed indipendentemente dalla loro menzione in epigrafe, costituiscono senz'altro oggetto delle doglianze di parte ricorrente in base ai contenuti del ricorso (T.A.R. Lazio Latina, sez. I, 23 ottobre 2019, n. 634; T.A.R. Trentino Alto-Adige Trento, sez. I, 16 giugno 2016, n. 275). Nel caso in esame, seppur nell'epigrafe del ricorso il regolamento non venga menzionato tra gli atti impugnati, ma venga solamente richiamato (il diniego viene infatti gravato nella parte in cui esso rinvia al regolamento per la tutela del benessere degli animali), le censure dedotte sono inequivocamente rivolte anche avverso il detto atto regolamentare, di cui si lamenta il contrasto sia con la normativa primaria disciplinante il settore, sia con la giurisprudenza formatasi in materia, sicché non può negarsi che esso sia parte integrante e sostanziale del *thema decidendum*;

- ciò posto, nel merito il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi da quanto già statuito dalla giurisprudenza amministrativa e da questo stesso Tribunale in fattispecie analoghe. In particolare, è stato osservato che l'Ente locale può (anzi deve, ai sensi della legge statale n. 337 del 1968), con proprio regolamento, disciplinare l'uso delle aree pubbliche comunali per manifestazioni artistiche legate agli spettacoli circensi e, nell'ambito delle proprie competenze riconosciutegli da altre fonti normative, può anche dettare norme volte ad assicurare adeguate condizioni di igiene e di tutela degli animali da maltrattamenti, nonché 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; tuttavia lo stesso non può porre divieti assoluti e generalizzati impeditivi di un'attività che tradizionalmente si svolge con specifiche modalità, senza verificare che l'esercizio di tale attività contrasti con le finalità che le norme regolamentari intendono perseguire, specie in assenza di una fonte di rango legislativo sullo specifico punto (uso degli animali nei circhi) che, ai sensi dell'art. 41 Cost., è la sola che può limitare l'esercizio dell'iniziativa economica privata nei casi e per le finalità ivi indicate (*ex multis*, T.A.R. Toscana Firenze, sez. II, 21 marzo 2018, n. 424, che, a sua volta, richiama T.A.R. Abruzzo Pescara, sez. I, 24 aprile 2009, n. 321 e T.A.R. Toscana Firenze, Sez. I, 26 maggio 2008 n. 1531; TAR Emilia Romagna Parma, sez. I, 20 dicembre 2016, n. 363 e 11 maggio 2010, n. 157);

- quanto sopra, tenuto conto innanzitutto della disciplina contenuta nella legge n. 337 del 1868, che, all'art. 1, riconosce espressamente la funzione sociale dei circhi equestri e ne sostiene il consolidamento e lo sviluppo, mentre, al successivo art. 9, consente alle Amministrazioni comunali di individuare adeguati spazi, nell'ambito dei loro territori, per l'installazione degli impianti per l'esibizione degli spettacoli circensi. In nessuna parte della legge o in altre normative vigenti, invece, è contenuto il divieto di impiego, in detti spettacoli, di animali appartenenti a particolari specie (T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. II, 6 maggio 2014, n. 470). Al contrario, il legislatore ha mostrato un atteggiamento di favore per il mantenimento di spettacoli tradizionalmente incentrati sull'esibizione di animali selvatici, quali per l'appunto i circhi, nel solco della funzione sociale loro riconosciuta dalla legge del 1968. Lo si ricava anche dall'art. 6, comma 6, della legge n. 150 del 1992, che ha limitato, nel rispetto di determinate condizioni, l'operatività dei divieti (e delle relative sanzioni) concernenti la detenzione di animali di specie selvatica, facendo salva – tra le altre – proprio la categoria dei circhi e delle mostre faunistiche. Neppure

le linee guida elaborate dalla Commissione CITES, redatte in data 10 maggio 2000 - a cui il regolamento comunale fa riferimento per giustificare l'introduzione del divieto in parola - escludono l'astratta possibilità, per i circhi, di detenere e di organizzare spettacoli con animali di specie selvatica o esotica; esse ammettono, invece, l'attendamento anche di animali esotici detenuti nei circhi, pericolosi e non pericolosi, quali elefanti, grandi felini, orsi (escluso l'orso polare), camelidi, zebre, scimmie, rinoceronti, ippopotami, giraffe e foche, purché ciò avvenga nel rispetto di tutte le condizioni indicate nelle medesime linee guida, per la tutela e la sicurezza sia della pubblica incolumità sia degli animali stessi;

- ne consegue che, *“la corretta attuazione del precetto di cui all'art. 41 Cost., per la parte di competenza dei Comuni, consiste nell'adottare norme regolamentari che prevedano specifici adempimenti a carico dei gestori dei circhi e di altri spettacoli analoghi, funzionali a tutelare la dignità e la salute degli animali impiegati negli spettacoli, ma che siano proporzionati allo scopo e che non costituiscano surrettizi divieti all'esercizio di un'attività economica prevista e riconosciuta da specifiche norme statali. Naturalmente, ponendo tali precetti, i Comuni possono prevedere le relative sanzioni per il caso di inosservanza e le modalità di effettuazione dei controlli da parte del personale della Polizia municipale o di funzionari preposti allo specifico settore”* (testualmente. T.A.R. Marche Ancona, sez. I, 5 aprile 2013, n. 283);

Ritenuto, per tutto quanto innanzi esposto, che il ricorso sia fondato e da accogliere e che, per l'effetto, il regolamento comunale per la tutela del benessere degli animali approvato dal Comune di Ancona – e, conseguentemente l'impugnato diniego che su esso si fonda – vadano annullati, in quanto assunti in violazione di legge, nella parte in cui contengono il divieto generalizzato di attendamento nel territorio comunale dei circhi con taluni esemplari di animali al seguito, senza ammettere le deroghe che discendono dall'applicazione delle linee guida stabilite, in

data 10 maggio 2000, dalla Commissione scientifica CITES. Sono fatte comunque salve le ulteriori valutazioni dell'Amministrazione in merito alla sussistenza, nel caso concreto, delle condizioni richieste dalla legge per il rilascio dell'autorizzazione richiesta;

Ritenuto che la domanda risarcitoria vada invece respinta, essendo stata essa genericamente proposta e non risultando comprovati i suoi elementi costitutivi;

Ritenuto, altresì, che le spese processuali possano essere compensate tra le parti, sia in considerazione della peculiarità delle questioni e dei possibili sviluppi della vicenda, sia per la reiezione della domanda risarcitoria;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie la domanda di annullamento nei sensi precisati in motivazione e respinge la domanda risarcitoria.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Morri, Presidente FF

Tommaso Capitano, Consigliere

Simona De Mattia, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Simona De Mattia**

**IL PRESIDENTE**  
**Gianluca Morri**

IL SEGRETARIO

