

Publicato il 14/05/2020

N. 05159/2020 REG.PROV.COLL.
N. 07693/2019 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 il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7693 del 2019, proposto dalla Federbalneari Fiumicino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Adriano Tortora, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo sito in Roma, Via Cicerone, n. 49 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Fiumicino, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Annarumma, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Annone, n. 20 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Regione Lazio, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, non costituita in giudizio;

il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro

pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

l'Azienda Sanitaria Locale Roma 3, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Ferrara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Casal Bernocchi, n. 73;

per l'annullamento

- dell'ordinanza sindacale n. 33 del 18.04.2019, avente ad oggetto “Ordinanza Balneare 2019” del Comune di Fiumicino, pubblicata sull'Albo Pretorio dal 18.04.2019 al 3 maggio 2019, nella parte in cui ha statuito che “E' VIETATO condurre e far permanere sulle spiagge qualsiasi animale senza la regolare museruola e/o guinzaglio...”;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Fiumicino, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Azienda Sanitaria Locale Roma 3;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 aprile 2020 la dott.ssa Brunella in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84 del d.l. n. 18 del 2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la Federbalneari Fiumicino – associazione rappresentativa di circa 50 operatori del settore balneare esercenti sul litorale del Comune di Fiumicino e titolari

di concessioni demaniali, con svolgimento anche di taluni servizi riferiti alle spiagge di libera fruizione (pulizia, salvamento, primo soccorso e di altri servizi indispensabili) – ha agito per l’annullamento dell’ordinanza in epigrafe indicata, con la quale il Sindaco del predetto Comune ha imposto il divieto di “condurre e far permanere sulle spiagge qualsiasi animale senza la regolare museruola e/o guinzaglio”.

2. La ricorrente, in particolare, contesta il superamento del precedente divieto di accesso indiscriminato al demanio marittimo da parte degli animali alla luce della disciplina recata sia dal P.U.A. che condiziona l’accesso degli animali alle spiagge a specifiche condizioni sia dal regolamento della Regione Lazio n. 19/2016, il quale prescrive che le amministrazioni comunali debbano individuare dei "tratti di arenile da destinare all’accoglienza degli animali da compagnia, all’interno dei quali vi siano strutture per le quali il servizio veterinario della ASL competente per territorio rilasci il nullaosta sanitario a garanzia del benessere degli animali e del rispetto dell’igiene pubblica”, in conformità alle previsioni della D.G.R. 866/2006, recante il «Recepimento Accordo Stato-Regioni sulle disposizioni in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy del 6 febbraio 2003». Nel censurare, dunque, la legittimità dell’ordinanza gravata, la difesa della ricorrente ha, altresì, dedotto l’irragionevolezza e contraddittorietà delle determinazioni adottate, la carenza di motivazione e di istruttoria, la violazione del legittimo affidamento dei concessionari, gravati di oneri non esigibili e non previsti né dalla disciplina normativa di riferimento né dagli stessi atti di affidamento, oltre alla lesione delle garanzie di partecipazione procedimentale, essendo stato assicurato il coinvolgimento degli interessati su un testo completamente diverso da quello adottato in relazione al quale non

avevano osservazioni da formulare.

3. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si è costituito in giudizio con atto di mera forma.

4. Si è costituito in giudizio anche il Comune di Fiumicino, concludendo, con articolate argomentazioni, per il rigetto del ricorso in quanto infondato. Nello specifico, la difesa dell'amministrazione comunale ha sostenuto che le prescrizioni recate nell'ordinanza siano funzionali ad assicurare il giusto temperamento tra contrapposti interessi, in conformità all'orientamento espresso dalla stessa giurisprudenza amministrativa, a salvaguardia dell'incolumità dei bagnanti, delle condizioni di igiene e di tutela degli animali.

5. Si è, infine, costituita in giudizio l'Azienda Sanitaria Locale Roma 3 chiedendo la propria estromissione per carenza della legittimazione passiva.

6. Con decreto monocratico n. 4036 del 2019 è stata rigettata l'istanza ex art. 56 c.p.a., stante l'insussistenza del presupposto della estrema gravità del pregiudizio.

7. Con ordinanza n. 4632 del 2019 questa Sezione ha accolto la domanda cautelare nei limiti dell'impugnativa proposta.

8. All'udienza pubblica del 29 aprile 2020 la causa è stata trattenuta per la decisione, in conformità alle previsioni dell'art. 84 del d.l. n. 18 del 2020.

9. Il Collegio deve, preliminarmente, dichiarare l'estromissione dal giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale Roma 3, in accoglimento dell'eccezione sollevata dalla relativa difesa, stante la carenza della legittimazione passiva, in quanto l'Azienda è estranea all'adozione dell'ordinanza gravata, emessa dal Sindaco del Comune di Fiumicino per disciplinare l'esercizio dell'attività balneare ed i profili su di essa

incidenti per quanto riferito al territorio di competenza.

10. Sempre in via preliminare il Collegio evidenzia che, sebbene la difesa dell'amministrazione comunale abbia, con la memoria prodotta nell'imminenza della udienza pubblica, lealmente rappresentato che con precedente sentenza di questa Sezione resa in forma semplificata sia stata accolta analogo impugnativa, si valuta comunque di procedere all'esame del ricorso nel merito, sia per i differenti effetti scaturenti dalla pronuncia di merito sia al fine di fornire più ampie argomentazioni in relazione all'esercizio del potere discrezionale di cui l'amministrazione è tributaria ed ai relativi limiti.

11. Il ricorso merita accoglimento, con la specificazione che l'impugnativa è limitata esclusivamente alla parte dell'ordinanza che impone il divieto di "condurre e far permanere sulle spiagge qualsiasi animale senza la regolare museruola e/o guinzaglio", concentrandosi, dunque, l'interesse di parte ricorrente sulle responsabilità e sugli obblighi scaturenti dall'ampliamento della possibilità di transito e permanenza sulla spiagge degli animali.

12. La disciplina normativa di riferimento, invero, non stabilisce un obbligo per i concessionari di consentire l'accesso degli animali di compagnia nelle proprie strutture, sia pure alle condizioni previste a tutela della sicurezza, del decoro e dell'igiene.

12.1. L'art. 16, comma 8 del Regolamento regionale n. 19 del 2016 – recante la "disciplina delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative" – prevede, infatti, che: « I comuni, in attuazione della deliberazione di Giunta regionale n. 866/2006, individuano in sede di predisposizione dei PUA Comunali, ove possibile, tratti di arenile da destinare all'accoglienza degli animali da compagnia, all'interno dei quali vi siano strutture per le quali il

servizio veterinario della ASL competente per territorio rilasci il nullaosta sanitario a garanzia del benessere degli animali e del rispetto dell'igiene pubblica».

12.2. Detto accesso, dunque, è subordinato al rilascio di un nulla osta da parte del competente servizio veterinario della ASL che postula il rispetto di una serie di requisiti idonei ad assicurare l'adeguatezza sul piano igienico e sanitario con misure attente anche al benessere degli animali.

12.3. Conformemente alla disciplina sovraordinata, il Comune di Fiumicino, con il piano di utilizzazione degli arenili (P.U.A.) adottato con D.C.C. n. 7 del 20.03.2016, ha previsto delle aree riservate per garantire l'accesso anche agli animali da compagnia, alle quali si aggiunge la previsione della facoltà e non dell'obbligo per i concessionari, nel rispetto di tutte le prescrizioni stabilite dalla normativa di riferimento, di riservare spazi idonei a detto fine.

13. A fronte di tale impianto regolatorio, la previsione dell'ordinanza gravata, consentendo il transito e la permanenza sulle spiagge degli animali da compagnia alla sola condizione che siano muniti di guinzaglio ovvero di museruola si pone in evidente distonia e non supportata da adeguata motivazione, non emergendo né avendo la difesa dell'amministrazione fornito elementi idonei a sostenere la ragionevolezza di una simile estensione rispetto alla prescrizioni sopra richiamate, in specie in rapporto alle esigenze di tutela degli avventori delle spiagge e di salvaguardia dei profili igienici e sanitari ed alle stesse esigenze di tutela degli animali.

14. Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa dell'amministrazione comunale, inoltre, l'orientamento univocamente espresso dalla giurisprudenza in materia muove nel senso del

necessario ed adeguato bilanciamento degli interessi pubblici e privati implicati, assicurato, nella specie, dai requisiti stabiliti per le spiagge libere, le quali, devono possedere spazi idonei all'accoglienza degli animali e dalla istituzione, nell'ambito territoriale che viene in rilievo, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 16 del Regolamento n. 19 del 2016, di una zona di accesso aperto agli stessi.

15. L'esercizio della facoltà rimessa ai concessionari di riservare spazi idonei all'accoglienza degli animali da compagnia, oltre che al rispetto di tutte le condizioni igieniche, sanitarie e di sicurezza, è limitata dallo stesso P.U.A. ad un numero massimo di 10 animali ove, per contro, per effetto della previsione in contestazione recata nell'ordinanza gravata tale accesso verrebbe ad essere sostanzialmente liberalizzato, con evidenti criticità sul piano organizzativo e gestionale e con dirette ricadute sugli interessi sopra evidenziati.

16. Sul piano più generale, l'amministrazione comunale, nel rispetto della disciplina sia statale che regionale, può esercitare la propria discrezionalità in sede di predisposizione del P.U.A. ovvero, successivamente, stabilendo misure che, in conformità anche con detto piano, assicurino un reale e congruo bilanciamento tra le finalità pubbliche del decoro, dell'igiene e della sicurezza e la sfera di libertà dei proprietari degli animali da compagnia, esaustivamente ponderando rischi e prefigurando gli oneri conseguenti.

17. In conclusione, per le ragioni sopra esposte, il ricorso va accolto e, per l'effetto, il provvedimento impugnato va annullato nei limiti della previsione gravata.

18. Le peculiarità della fattispecie e la relativa novità delle questioni implicate giustificano, nondimeno, l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda bis), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato lo accoglie e per l'effetto annulla l'ordinanza gravata, limitatamente all'impugnativa proposta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 aprile 2020, tenutasi in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

Brunella Bruno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Brunella Bruno

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO