

Pubblicato il 15/01/2025

N. 00703/2025 REG.PROV.COLL.
N. 11679/2023 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 11679 del 2023,
proposto da

Pet Holiday S.r.l.S., Associazione Pro-Canalba E.V., ciascuna in
persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentate e difese dagli avvocati Paolo Caruso e Raffaella
Sili, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e
domicilio eletto presso lo studio Paolo Caruso in Roma, via F.
Confalonieri 5;

contro

Comune di Capena, in persona del Sindaco, legale
rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;
Azienda Sanitaria Locale Roma 4, in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa
dall'avvocato Fabio Liparota, con domicilio digitale come da PEC

da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Sardegna n. 69;

per l'annullamento

con il ricorso:

–dell'ordinanza n. 9 del 13.06.2023, Registro Generale n. 62, del Sindaco del Comune di Capena, con oggetto “ordinanza contingibile e urgente di sgombero animali di fondo non rispondente ai requisiti di cui al DGRL 866/06 e manutenzione box”, notificata il 15.6.2023 alla Pet Holiday S.r.l.s. e il 19.6.2023 alla Procanalba E.V.;

= ove di natura provvedimento, della “relazione di sopralluogo” della ASL Roma 4 allegata all'ordinanza del Sindaco n. 9/2023;

= di ogni altro atto connesso, presupposto o conseguente, anche se non conosciuto, ivi compresa, occorrendo, la nota prot. 35011 del 13.06.2023, con la quale la ASL Roma ha invitato il Comune di Capena a provvedere, nonché la Deliberazione della Giunta Regionale Lazio n. 866 del 18.12.2006, ove ritenuta applicabile alla fattispecie.

Con “memoria notificata con domanda cautelare (a valere anche come motivi aggiunti)”:

occorrendo, delle “prescrizioni custodia animali” impartite dalla ASL Roma 4 con nota prot. 10250-2024 del 12.02.2024, notificata in pari data, nella parte in cui si rappresenta che l'aumento della superficie esterna pavimentata è “...non sufficiente all'aumento della capienza del singolo box”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale Roma 4;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 dicembre 2024 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente è titolare di un canile che conduce su autorizzazione sanitaria n. 5/2004 rilasciata dal Comune di Capena in data 27.4.2004 ed impugna l'ordinanza contingibile e urgente di sgombero animali di fondo non rispondente ai requisiti di cui al DGRL 866/06 e manutenzione box", n. 9 del 13.06.2023, con la quale il Sindaco del Comune di Capena, sulla base di una relazione di sopralluogo della ASL Roma 4, ai sensi degli artt. 50 e 54 del D.Lgs. n. 267/2000 aveva ordinato: (i) lo sgombero dei cani dalle strutture ritenute non conformi alla DGRL 866/06; (ii) il divieto di introdurre nuove figure al loro interno; (iii) di limitare la capacità contenitiva della struttura al numero massimo di n. 40 cani.

La ASL, nel condurre l'istruttoria che ha condotto all'adozione dell'ordinanza impugnata, ha ritenuto (secondo la ricorrente erroneamente) di fare riferimento ai parametri strutturali previsti per le strutture commerciali e di allevamento dalla Deliberazione della Giunta Regionale Lazio n. 866 del 2006 ed ha rilevato quanto segue:

- il I settore è stato ritenuto strutturalmente conforme alla DGRL 866/06 e, tuttavia, si è ritenuto (secondo la ricorrente erroneamente e senza spiegazione) che i 40 box presenti possano ospitare solo un cane ciascuno e, dunque, massimo 40 cani;
- il II settore è stato apprezzato per le buone condizioni e l'ampiezza dei recinti, ma ritenuto strutturalmente non conforme alla DGRL 866/06, senza specificazione delle ragioni;
- nel III settore sono state evidenziate alcune carenze manutentive (essenzialmente la vetustà delle reti metalliche e il sistema di drenaggio); pertanto è stato ritenuto strutturalmente non conforme alla DGRL 866/06.

Con l'ordinanza impugnata si è quindi ingiunto:

(i) lo sgombero di tutti i cani presenti nelle strutture ritenute non conformi alla DGRL 866/06; (ii) il divieto di introdurre nuove figure al loro interno; (iii) di limitare la capacità contenitiva della struttura a un numero massimo di n. 40 cani. È stato contestualmente disposto l'immediato "trasferimento degli animali in una struttura autorizzata, con onere a carico dei relativi proprietari"

La ricorrente contesta l'ordinanza sotto diversi profili (non sussisterebbero le condizioni di urgenza, di pericolo, di rischio sanitario; le misure sarebbero ingiustificate, sproporzionate e così via).

Con ordinanza nr. 5794 del 13 settembre 2023 è stata sospesa interinalmente l'ordinanza impugnata e disposta istruttoria con chiarimenti che la sola ASL ha successivamente reso con il documento depositato il 13 ottobre 2023.

Nella sua relazione, l'ASL sostiene che i box con fondo in terra non sarebbero sanabili; si dovrebbe "realizzare le strutture ex novo, nel rispetto delle norme urbanistiche, licenze edilizie, permessi, nulla osta e quanto altro previsto. Ovviamente quanto sopra non può essere possibile ed attuabile, se gli animali continuano a permanere nella struttura. Solo per completezza si segnala come il funzionario dell'Ufficio tecnico del Comune di Capena, presente al sopralluogo, ha dichiarato che l'area non era edificabile per tutta una serie di vincoli tra i quali l'immediata prossimità al letto del fiume Tevere".

La ricorrente, con propria memoria (che ha notificato a valere anche come motivi aggiunti) ha contestato la genericità della relazione, insiste sull'assenza dei presupposti ed allega di aver iniziato comunque ad adeguare le strutture, come da comunicazioni che ha versato in atti (vedi deposito del 31 ottobre 2023).

In particolare, espone di avere provveduto a sistemare i box con fondo in terra, che sono quelli più problematici; applicando materiale drenante e di avere avviato interventi di pavimentazione.

Con ordinanza dell'8 maggio 2024, con ordinanza 1824 è stata accolta la domanda cautelare e fissato il merito della causa.

Le parti hanno scambiato memorie.

Nella udienza pubblica del 6 dicembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

Osserva il Collegio che nella pendenza della fase cautelare del giudizio, le parti ricorrenti hanno posto in essere interventi di adeguamento della struttura, seppure ritenuti non del tutto

sufficienti dall'ASP per come sinteticamente indicato nella premessa narrativa.

Soprattutto rimane controverso tra le parti quale sia il regime giuridico applicabile alla disciplina dei canili come quello della parte ricorrente, che quest'ultima vorrebbe sottratta alle più rigorose prescrizioni previste dalla DGR 866/06.

In sede cautelare è stato succintamente ritenuto che, nei limiti propri dell'esame sommario della questione, la DGR nr. 866/06 non disciplini il c.d. "canile rifugio" nel quale cioè sono ospitati animali senza scopo commerciale da parte di associazioni di volontariato.

L'ASP, con propria memoria, ha meglio argomentato in proposito, consentendo nella presente sede di giudizio una più meditata esegesi della fattispecie normativa.

A tal proposito, è bene rilevare che la fattispecie è regolata dalla L.r. Lazio, n.37 del 1994 la quale assegna (art.2) ai Comuni *"la funzione, esercitata dall'Ente nazionale protezione animali, di vigilanza sulla osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e locali, relativi alla protezione degli animali ed alla difesa del patrimonio zootecnico;* ai "servizi veterinari delle aziende USL" (art. 3) il controllo igienico-sanitario sulle strutture di ricovero; f) i controlli sanitari, le vaccinazioni, la sterilizzazione ed ogni altro intervento necessario per la cura e la salute degli animali custoditi; sancendo altresì (art. 20) precisi *"obblighi degli allevatori o possessori di cani e gatti a scopo di commercio"* tra i quali (c. 3-bis) il dovere, per "gli allevatori a qualsiasi titolo di animali di affezione o compagnia" di possedere *"l'autorizzazione o del nulla osta di cui all'articolo 24 del*

decreto del Presidente della Repubblica 8 febbraio 1954, n. 320 (Regolamento di polizia veterinaria)” (norma vigente al tempo della fattispecie e poi abrogata nelle more del giudizio per effetto dell’art.22 del d.lgs n.136 del 2022).

Nella descritta cornice legislativa regionale si è poi inserito l’*”Accordo Stato Regioni del 6.2.2003”*, come recepito nel d.m. 28.2.2003, il quale, all’art. 1 c.2, chiarisce che *“ai fini del presente accordo, si intende per: b) «allevamento di cani e gatti per attività commerciali»: la detenzione di cani e di gatti, anche a fini commerciali, in numero pari o superiore a 5 fattrici o 30 cuccioli per anno”*; all’art. 5 disciplina il *“Commercio, allevamento, addestramento e custodia a fini commerciali”*, sancendo che *“le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono a sottoporre all'autorizzazione di cui all'art. 24 del decreto del Presidente della Repubblica 8 febbraio 1954, n. 320, anche le attività di commercio, di cui all'art. 1, comma 2, lettera c). A tal fine, le Regioni richiedono, almeno, i seguenti requisiti: a) la conformità ai requisiti di cui all'allegato A del presente accordo; b) le generalità della persona responsabile dell'attività; c) i requisiti dei locali e delle attrezzature utilizzati per l'attività; d) la specie di animale da compagnia che si intende commerciare, addestrare, allevare o custodire; e) il possesso per la persona responsabile, delle cognizioni necessarie all'esercizio di tale attività, di una qualificata formazione professionale o di una comprovata esperienza nel settore degli animali da compagnia; f) i locali e le attrezzature utilizzate per l'attività abbiano requisiti che siano stati giudicati validi e sufficienti dalle Autorità sanitarie dell'Azienda Sanitaria*

locale che ha effettuato il sopralluogo; g) l'aggiornamento da parte dell'azienda dei registri di carico e scarico dei singoli animali da compagnia, compresa l'annotazione della loro provenienza e destinazione”.

Per quanto qui rileva, l'allegato “A” indica le “Dimensioni dei box per cani e degli annessi recinti all'aperto”, che costituisce la dotazione standard minima comune alle strutture di allevamento, di custodia o di commercio, come visto sopra (indicando, nello specifico, una superficie minima del box compresa tra uno e due metri quadrati a seconda del peso dell'animale ed una superficie esterna per il movimento fino a 3 metri quadrati per ciascun cane oppure oltre tre metri quadrati a seconda del numero e del peso).

Dal quadro normativo che si è esposto, si evince che la disciplina degli standard dimensionali è uniforme per le strutture di allevamento e custodia, senza che rilevi che esse siano o meno “a fini di commercio”, dovendosi quindi estendere anche ai canili gestiti a soli fini di accoglienza e custodia da associazioni o enti che non hanno scopo di lucro.

Tenuto conto di quanto sin qui esposto, può adesso meglio approfondirsi il rapporto tra la DGR Lazio n.846 del 3.9.2004, la DGR n.866 del 18.12.2006 e la D.G.R. n. 43 del 2010.

Le prime due hanno ad oggetto, rispettivamente, l'istituzione del “Registro Regionale per gli allevamenti di cani” con il relativo Regolamento di registrazione, chiarendo che per allevamento si intende ai sensi dell'articolo 2, “la detenzione di un numero superiore a cinque cani potenziali riproduttori ed in età di riproduzione”, ovvero sei cani, e questo a prescindere che si

cedano a qualunque titolo o meno, se si tengano per compagnia o lucro, in casa o in box; e la disciplina degli “allevamento di cani” tali descritti come “*struttura che detiene, anche a fini commerciali, in numero superiore a 5 fattrici o produzione di 30 cuccioli per anno*” (art.1). Sono previsti requisiti strutturali e gestionali. Fra i primi: rispetto di norme vigenti per l'ubicazione delle strutture (distanze minime dall'abitato ed impatto acustico); dimensioni minime del box 8 mq per cane, con un'altezza variabile da un minimo di metri 1,80 ad un massimo di metri 2,70; un terzo (1/3) di tale superficie deve essere coperto e coibentato, chiuso su almeno tre lati, ed accessibile per le operazioni di pulizia, lavaggio, disinfezione e disinfestazione; nella costruzione delle pareti della rimanente parte dei box deve essere inoltre utilizzato materiale che impedisca il contatto fisico e la possibilità di aggressioni reciproche fino ad un'altezza minima di 1,5 m (e così via).

La terza (DGR 43/2010) è rivolta al coordinamento delle funzioni amministrative e sanitarie in materia di animali d'affezione e di prevenzione del randagismo (come anche la DGR 621/2016 che descrive le Linee Guida relative all'applicazione del microchip, quale sistema di identificazione ai fini dell'anagrafe canina ed al rilascio del Passaporto europeo per cani, gatti e furetti).

Ne deriva che la DGR 43/2010 deve considerarsi non già abrogativa o sostitutiva della DGR 866/2006, ma, nella parte in cui articola previsioni descrittive dei “Canili rifugio” presuppone la più generale disciplina di cui alla DGR 866/06, laddove quest'ultima, nell'indicare dimensioni standard minime dei box

nei quali sono ospitati gli animali, assolve a funzioni di tutela del benessere degli esemplari che – proprio in quanto comuni alle diverse tipologie di canili di cui alla menzionata DGR 866/06 – sono espressive di esigenze generali che non possono che trovare applicazione anche ai canili – rifugio; a diversamente ritenere, si perverrebbe alla inaccettabile conclusione che in queste ultime tipologie di strutture possa operarsi con requisiti ambientali anche di molto inferiori, con evidente rischio di maltrattamento degli animali.

Dunque coglie nel segno l'argomento difensivo dell'ASL secondo cui la DGRL 43/2010 individua la tipologia di strutture adibite al ricovero, custodia e mantenimento dei cani vaganti rinvenuti o catturati, distinguendo canile sanitario, canile rifugio e ricoveri privati, ma senza disciplinare dimensioni necessarie e sufficienti dei box per singolo cane (né tantomeno giustificare lo standard di 4 mq. sufficienti per ciascun animale che la ricorrente trae da altra fonte normativa, ossia la Circolare prot. GR/445534 del 1.08.2014, che però, in quanto riferita ai canili sanitari, non è rilevante ai fini di causa), così che l'unica disposizione normativa che fornisce indicazioni e prescrizioni in merito è la DGRL 866/06.

Ciò conduce ad affermare che il controllo ex art. 18 della LR 34/1997 sulla idoneità sanitaria e conformità urbanistica dei canili vada condotto secondo i parametri generali dell'art. 5 della LR 34/1997 e della DGR 866/2006, sebbene ciò non escluda che sia comunque necessario un adeguato accertamento motivato circa la natura effettiva del canile (se, cioè, esso possa o debba qualificarsi come "Pensione per cani"

agli specifici effetti di cui all'art. 5 della DGR 866/2006, che presuppone fini commerciali della relativa attività di accoglienza degli animali, invece che alla dichiarata natura di "Ricovero privato" di cui al punto A3 della DGR 43/2010) ed il previo accertamento in concreto dell'esistenza di obiettive condizioni di inadeguatezza igienica o strutturale o di malessere degli animali (che, va rilevato, allo stato degli atti non risulta dedotto dall'Autorità).

Tenuto presente tale contesto, la domanda di parte ricorrente - che non ha inteso prestare acquiescenza all'ordinanza, pur ponendo in essere misure attuative di quanto prescritto - deve venire valutata al momento della introduzione del giudizio.

A tal fine si osserva che l'autorizzazione sanitaria 5/2004 invocata dalla ricorrente (all. 1 al ricorso) va integrata con le risultanze del titolo edilizio e del relativo progetto costitutivo della struttura, che - sempre dalla produzione della stessa parte ricorrente - individuava box strutturati per 40 animali (v. relazione ASL del 9 aprile 2018 e 2 luglio 2018 con allegati planimetrici e descrittivi doc. subb 4 e 5 al ricorso). Ne deriva che l'ordinanza impugnata, nell'intimare di mantenere in struttura non più di 40 animali, non dispone altro se non di rientrare nella corretta e fisiologica gestione del canile nei limiti dell'autorizzazione sanitaria esistente (non modificati, peraltro, dalla SCIA di ampliamento del 2018, come risulta dagli elaborati del *pre* e *post operam* ad essa allegati, nei quali il numero di box e dunque dei cani ospitabili, è inalterato).

Inoltre, la situazione rilevata in origine dei fatti di causa dai Carabinieri del Nas (che ha dato avvio ai procedimenti, e che

denuncia come gli animali sono esposti alle conseguenze di precipitazioni meteoriche, con ristagno di acqua nei recinti e presenza di fango, all'esposizione ai venti, al freddo, al caldo o all'irradiazione solare diretta, anche se i recinti vengono parzialmente coperti con ombreggianti o tettoie o vengono messe a disposizione cucce) che deriva dalla inadeguatezza dei recinti (che non sono strutture analoghe ai box previsti dalla normativa) e delle strutture riscontrate solo alcune delle quali si è ritenuto potevano essere regolarizzate, oltre a poter generare prevedibili conseguenze dannose per gli animali, sono potenziali fonti di ingresso di malattie infettive, fra le quali tutte le zoonosi (malattie degli animali trasmissibili all'uomo).

Su tali basi, i presupposti di utilizzo dei poteri *extra ordinem* del Sindaco devono riconoscersi sussistenti, dato che non bisogna attendere una situazione di emergenza sanitaria già in atto, essendo invece l'intervento dell'amministrazione giustificabile e giustificato da una situazione anche solo di pericolo potenziale, suscettiva di attualizzarsi (come nel momento in cui le precipitazioni, di particolare virulenza generano ristagni di acqua e presenza di fango (causa sia di sofferenza degli animali che di potenziale infezione) che non sono sanabili in assenza dei box previsti dalla vigente normativa.

Le censure dedotte sono quindi infondate e come tali da respingersi, restando comunque ferma la responsabilità delle Autorità Sanitaria e Comunale di adeguare la fase esecutiva dell'ordinanza impugnata alle misure ed agli interventi medio tempore posti in essere dalle associazioni ricorrenti, adottando i necessari provvedimenti - da apprezzarsi sulla base della

situazione di fatto – per consentire, ove possibile, la regolarizzazione della struttura stessa, fermi restando i limiti dell'autorizzazione sanitaria in essere (e quindi ferma restando la impossibilità di ospitare più di 40 animali nel canile).

L'esposizione che precede costituisce giusta ragione per disporre la piena 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, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

Vincenza Caldarola, Referendario

L'ESTENSORE
Salvatore Gatto Costantino

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO