

Publicato il 11/04/2025

N. 03152/2025REG.PROV.COLL.
N. 00590/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 590 del 2025, proposto dall'Associazione Pro-Canalba e.V., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Raffaella Sili e Paolo Caruso, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, Via Eustachio Manfredi, n. 5 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

l'Azienda Sanitaria Locale Roma 4, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Liparota, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Via Antonio Bertoloni, n. 30 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il Comune di Capena, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

nei confronti

della Pet Holiday S.r.l.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio–Roma, Sezione II–Bis, 15 gennaio 2025, n. 703, resa tra le parti, non notificata e concernente l’ordinanza contingibile e urgente del Sindaco del Comune di Capena;

Visto il ricorso in appello e relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l’atto di costituzione dell’Azienda Sanitaria Locale Roma 4; Relatore nell’udienza pubblica del giorno 10 aprile 2025 il consigliere Luca Di Raimondo e viste le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio è la verifica della legittimità dell’ordinanza contingibile e urgente con la quale il Comune di Capena ha disposto lo sgombero immediato dei cani ospitati in un ricovero privato gestito da un’associazione del terzo settore.

2. Nel giudizio di primo grado definito con la sentenza oggetto del presente appello, l’Associazione Pro–Canalba e.V. (di seguito anche “Associazione”) ha chiesto l’annullamento, previa sospensione, “– *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”.

3. Dopo aver sospeso l’efficacia dei provvedimenti impugnati con le ordinanze cautelari 13 settembre 2023, n. 5794, 22 novembre 2023, n. 7653 e 6 maggio 2024, n. 1824, non impugnate, con le quali ha anche disposto incumbenti istruttori, il Tribunale territoriale ha respinto il ricorso con sentenza 15 gennaio 2025, n. 703 ritenendo i provvedimenti dell’Amministrazione immuni dai vizi denunciati, nella corretta applicazione delle disposizioni applicabili in materia.

4. Con appello notificato il 23 gennaio 2025 e depositato il 9 febbraio successivo, l'Associazione ha chiesto la riforma, previa istanza cautelare, della sentenza impugnata, riproponendo, anche in chiave critica della decisione del Tar, le doglianze dedotte in primo grado e affidano il proprio gravame a quattro mezzi di censura, con i quali lamenta:

“Falsa applicazione della DGR Lazio n. 866/2006 e violazione della DGR Lazio n. 43/2010 (Motivi di ricorso IV, V. e VI e motivi aggiunti 8.4.2024, pagg. 5-12)”: secondo l'appellante, il primo giudice avrebbe erroneamente applicato la normativa al caso di specie, nel quale viene in rilievo il rifugio privato non convenzionato, o, meglio, il ricovero privato, in cui esercita la propria attività l'Associazione, che si prende temporaneamente cura di custodire e nutrire cani in vista della loro adozione;

“Travisamento degli atti di causa. Errore sui limiti dell'autorizzazione. Illogicità.”: con tale mezzo viene lamentata l'erroneità della decisione del Tar con riguardo al numero massimo di animali che possono essere ospitati nella struttura dell'Associazione;

“Illegittimità delle prescrizioni ASL del 12.2.2024 (motivi aggiunti 8.4.2024). Omessa pronuncia. Inapplicabilità requisiti dimensionali e strutturali della DGRL n. 866/06.”: con tale motivo, l'appellante deduce che il Tar non ha esplicitamente esaminato, né rigettato, i motivi aggiunti proposti in data 8 aprile 2024 contro le prescrizioni della ASL del 12f febbraio 2024, quanto al reiterato limite di capienza di 40 cani;

“Illegittimità del limite di capienza. Violazione del limite esterno della giurisdizione.”: secondo l'appellante, il primo giudice

avrebbe omesso di considerare le conseguenze nel giudizio di prime cure derivanti dalle ordinanze emanate, con le quali sono stati anche disposti incombenti istruttori, non eseguiti dall'Amministrazione.

5. La ASL si è costituita in giudizio atto depositato il 7 febbraio 2025 ed ha prodotto memoria il 9 febbraio successivo, con la quale ha resistito all'appello e alla domanda cautelare, di cui ha chiesto il rigetto.

6. Con ordinanza 14 febbraio 2025, n. 62239, la Sezione ha accolto la domanda di sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata, disponendo in via istruttoria che *“la ASL Roma 4 e il Sindaco del Comune di Capena, che ha adottato l'ordinanza contingibile e urgente impugnata in prime cure, avente, per sua natura, durata limitata nel tempo, riesaminino la situazione complessiva, alla luce degli interventi manutentivi eseguiti nella struttura dell'appellante, per come risulta anche dalle relazioni di servizio della competente ASL Roma 4 e come già stabilito dal Tar con ordinanza cautelare 22 novembre 2023, n. 7653”* e fissando per la discussione del merito l'udienza del 10 aprile 2025.

7. L'Azienda Sanitaria Locale ha depositato memoria ex articolo 73 c.p.a. il 7 marzo 2025 e l'Associazione memoria di replica il 10 marzo 2025; all'udienza del 10 aprile la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Oggetto del presente giudizio è l'ordinanza contingibile e urgente n. 9 del 13 giugno 2023, con la quale il Sindaco del Comune di Capena ha ordinato all'Associazione lo sgombero immediato e il trasferimento degli animali in altra struttura

autorizzata di tutti i cani presenti nella sede gestita dall'appellante sprovviste di autorizzazione sanitaria e il divieto di introdurre altri animali, il cui limite massimo è stato fissato in quaranta unità.

9. Prima di esaminare i motivi di impugnazione, mette conto richiamare la normativa applicabile e ricordare la giurisprudenza che si è formata in materia.

Ai sensi dell'articolo 54, comma 4, del 18 agosto 2000, n. 267, *“il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.”*

Si tratta di una disposizione che copre ipotesi residuali e che attribuisce al Sindaco il potere di emanare atti *extra ordinem* in tutti quei casi in cui non risulti apprestato uno strumento specifico.

Non si tratta di provvedimenti sanzionatori, ma precauzionalmente tesi ad evitare anche solo il pericolo potenziale a compromettere gli interessi individuati e tutelati dalla norma, come stabilito in

Giurisprudenza, secondo cui l'atto in questione *“non ha carattere sanzionatorio, né implica alcun accertamento in ordine all'individuazione di eventuali responsabilità, con la conseguenza che deve essere indirizzata nei confronti di cui si*

trovi nella posizione di poter intervenire tempestivamente per eliminare la situazione di pericolo”, tale essendo “la condizione di chi abbia a qualsiasi titolo la materiale disponibilità dei beni dai quali il pericolo origina” (Consiglio di Stato, Sezione V, 19 novembre 2024, n. 9259).

Per quanto attiene ai limiti ordinamentali per la legittimità di atti del genere è stato stabilito quanto segue: *“11.3. In ogni conferimento di poteri amministrativi deve essere “osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto” (Corte cost. 7 aprile 2011 n. 115).*

In particolare la Costituzione, “ispirata ai principi fondamentali della legalità e della democraticità, richiede che nessuna prestazione, personale o patrimoniale, possa essere imposta, se non in base alla legge” (Corte cost. 7 aprile 2011 n. 115).

Di qui la previsione della riserva di legge relativa da parte dell’art. 23 Cost. e la conseguente imposizione del principio di legalità.

Quest’ultimo vincola l’Amministrazione a “soltanto dare attuazione, anche con determinazioni normative ulteriori, a quanto in via generale è previsto dalla legge”, considerato che quest’ultima deve evitare “l’assoluta indeterminatezza” del potere conferito dalla legge all’Amministrazione. Né “è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell’azione amministrativa” (Corte cost. 7 aprile 2011

n. 115)” (Consiglio di Stato, Sezione V, 11 dicembre 2024, n. 10015).

In ordine alla durata, è stato precisato che *“dalla giurisprudenza di questo Consiglio (Sez. V, 13 ottobre 2021, n. 6875), si deve escludere che i provvedimenti contingibili siano da considerare automaticamente illegittimi se privi di un termine finale di durata o di efficacia, sicché anche misure non definite nel loro limite temporale possono reputarsi legittime, ove razionalmente collegate alla concreta situazione di pericolo accertata (nella fattispecie qui in esame: i rischi conseguenti allo stato di abbandono in cui versano gli impianti fotovoltaici, non più curati dalla Perseo): “sono, invero, le esigenze obiettive che si riscontrano nel caso concreto a determinare la “misura” dell’intervento, per cui la durata del provvedimento è collegata al permanere, appunto, dello stato di necessità, anche se la soluzione non può acquisire carattere di stabilità (Cons. St. IV, 13 ottobre 2003, n. 6168)” (così C.d.S., Sez. V, 30 giugno 2011, n. 3922)”* (Consiglio di Stato, Sezione V, 17 febbraio 2025, n. 1279).

10. Calata la fattispecie nei canoni interpretativi che precedono, osserva in primo luogo il Collegio – stigmatizzando la circostanza – che è rimasta ineseguita l’ordinanza n. 622/2025, con la quale la Sezione aveva ritenuto opportuno che, nelle more della decisione di merito, la ASL Roma 4 e il Sindaco del Comune di Capena, che ha adottato l’ordinanza contingibile e urgente impugnata in prime cure, avente, per sua natura, durata limitata nel tempo, riesaminassero *“la situazione complessiva, alla luce degli interventi manutentivi eseguiti nella struttura*

dell'appellante, per come risulta anche dalle relazioni di servizio della competente ASL Roma 4 e come già stabilito dal Tar con ordinanza cautelare 22 novembre 2023, n. 7653, con la quale il primo giudice aveva disposto "l'obbligo per l'ASL ed il Comune di adottare un provvedimento esplicito di verifica dell'attualità dell'ordinanza impugnata", anche tenendo conto di quanto stabilito con la successiva ordinanza cautelare 9 maggio 2024, n. 1824, con la quale il Tar ha "Rilevato:

che, in esecuzione delle misure collegiali interinali di cui alle ordinanze richiamate in epigrafe, l'ASL ha impartito disposizioni custodiali che le parti ricorrenti hanno prevalentemente applicato, così determinandosi una situazione di fatto qualitativamente diversa da quella che l'ordinanza comunale nr. 9/2023 aveva regolato;

che, pertanto, quest'ultima ha perso efficacia in ordine a tutte le misure poste in essere dalle parti ricorrenti, con conseguente sopravvenuta carenza d'interesse alla domanda cautelare sul punto, come prospettato nella precedente ordinanza nr. 7653/2023 (tenuto anche conto del fatto che, a seguito di tale pronuncia, il Comune non ha adottato alcun provvedimento, né ha versato difese in giudizio);

che, per come anche precisato dalle parti durante la camera di consiglio, l'interesse cautelare persiste solamente in ordine alla questione dell'accertamento della capienza del canile, che afferma essere regolata dall'autorizzazione sanitaria nr. 5/2004 (che produce in atti sub 1 al ricorso) in termini di 80 cani e che comunque dipenderebbe dall'applicazione non già della DGR 866/2006, ma della successiva DGR 43/2010".

11. Passando all'esame del merito, il primo motivo di appello è fondato.

11.1. Da quanto emerge dalla documentazione versta in atti, i cani ospitati dall'appellante sono ben nutriti e curati.

Secondo quello che sostengono le difese delle parti, il contenzioso risulta circoscritto al Settore 1 del canile che, come la ASL riconosce nell'ultima memoria depositata, è certamente gestito in base ad autorizzazione sanitaria, in disparte il limite al numero dei cani da ospitare presso la struttura dell'Associazione, che, dopo l'adozione dei provvedimenti impugnati, ha adottato interventi manutentivi in esecuzione dell'ordinanza impugnata, come osserva lo stesso Tar, ed ha dimostrato documentalmente che al momento sono presenti non più di quaranta animali.

12. In buona sostanza il *thema decidendum* ruota attorno alla normativa applicabile ad un canile come quello per cui è causa, in disparte il comportamento tenuto dalle Amministrazioni appellate dopo l'ordinanza n. 622/2025 e dall'assenza di un termine nell'ordinanza impugnata, che, in questa prospettiva e a distanza di due anni dalla sua emanazione, non risulta immune dalle contestazioni dell'appellante per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Come ricostruito dalla sentenza impugnata, *“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”.

L'articolo 1, comma 2, del d.m. 28 marzo 2003 di recepimento dell'Accordo Stato-Regioni del 6 febbraio 2003, stabilisce 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”.*

In questo contesto normativo, si collocano le delibere di Giunta regionale del Lazio oggetto di disputa tra le parti quanto alla loro applicabilità.

Da questo punto di vista, non possono essere condivise le argomentazioni spese dal Tar per stabilire la legittimità degli atti impugnati, con particolare riferimento all'ordinanza sindacale.

Da un lato, il Comune di Capena ha ritenuto dovesse trovare applicazione la delibera n. 18 dicembre 2006, n. 866.

Secondo l'appellante, nel caso di specie trova applicazione la d.G.r. del Lazio 19 gennaio 2010, n. 43/2010.

A ben vedere, la natura della struttura dell'Associazione appellante consente di inquadrarla nella categoria dei canili sanitari e dei rifugi, per i quali l'Accordo Stato-Regioni esclude l'estensione della regolamentazione introdotta per i cani oggetto di commercio, addestramento e custodia a fini commerciali, così come poi stabilito dalla delibera n. 866/2006, che prevede limiti dimensionali maggiori per gli spazi destinati a quei cani da considerare non come ospiti temporanei in attesa di collocazione.

L'appellante, ente senza scopo di lucro, ospita nel proprio rifugio privato non convenzionato gli animali per il tempo strettamente necessario a trovare loro una sistemazione altrove e non può essere assoggettata alla regolamentazione concernente altri tipi di canili.

La deliberazione della Giunta regionale del Lazio n. 43 del 29 gennaio 2010 introduce una disciplina applicabile al caso all'esame del Collegio.

L'Allegato A3 disciplina i ricoveri privati, prevedendo una regolamentazione meno severa di quanto previsto per altre strutture quanto agli spazi da assegnare a ciascun cane, laddove stabilisce quanto segue:

“Si tratta di strutture per animali gestiti da privati cittadini o associazioni di volontariato che offrono ricovero a proprie spese ad animali randagi.

In considerazione del significativo contributo che tali strutture apportano al controllo del fenomeno del randagismo senza

incidere sull'erario pubblico, si ritiene che esse possano essere adeguatamente vigilate dagli organi di controllo tenendo conto dei seguenti criteri minimi:

- identificazione e registrazione di tutti gli animali ricoverati;*
- adozione di procedure minime che assicurino il rispetto delle norme igienicosanitarie, il benessere animale, la sicurezza degli operatori;*
- blocco immediato delle entrate di altri animali e l'obbligo di ridurre il numero di quelli presenti, qualora il numero degli animali sia incompatibile con il rispetto delle procedure di cui al precedente punto;*
- Presenza di procedure codificate per l'adozione degli animali presenti, secondo le indicazioni di cui al successivo paragrafo E)."*

La delibera, dunque, introduce criteri minimi per il rispetto delle regole finalizzate al benessere degli animali fissati per le strutture come quella gestita dall'appellante, che consentono di escludere l'esigenza che ad essa possa applicarsi la disciplina più severa introdotta dalla delibera n. 866/866.

13. In questa prospettiva, dovendosi ritenere comunque assorbito l'esame delle ulteriori censure, l'effetto conformativo alla presente decisione comporta che, in sede di riedizione del potere, le Amministrazioni interessate, che probabilmente con la loro inerzia successiva all'ordinanza propulsiva della Sezione hanno ritenuto che non sussistessero più i presupposti per confermare lo sgombero, valutino anche il requisito dimensionale complessivo per ospitare un numero di cani

adeguato alla struttura presso la quale sono attualmente presenti non più di quaranta unità.

14. In base a tutte le considerazioni che precedono, in conclusione, l'appello va accolto nei sensi indicati e, in riforma della sentenza impugnata va accolto il ricorso di primo grado, fatti salvi gli ulteriori atti.

15. Le spese del doppio grado possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso (n.r.g. 590/2025), come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, accoglie il ricorso di primo grado ed annulla i provvedimenti con esso impugnati, con salvezza degli atti ulteriori.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Luca Di Raimondo

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO