

Pubblicato il 12/11/2025

N. 20099/2025 REG.PROV.COLL.
N. 12158/2025 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 12158 del 2025,
proposto da Earth, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Massimo Rizzato,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune Montorio Romano, in persona del legale rappresentante
pro tempore, non costituito in giudizio;

per l'annullamento,

previa sospensione degli effetti,

dell'ordinanza sindacale n. 16 del 5.9.25, emessa dal Sindaco
del Comune di Montorio, nella parte in cui prevede il divieto di
accesso con i cani nelle “*aree giochi per bambini, site su spazi*

pubblici del territorio comunale” e l’obbligo dell’utilizzo di museruola nella conduzione dei cani di media e grossa taglia;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 novembre 2025 il Dott. Christian Corbi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato e depositato in data 14.10.2025, Earth S.r.l. ha adito l’intestato Tribunale nei confronti del Comune Montorio Romano al fine di sentir, previa sospensione degli effetti, annullare l’ordinanza sindacale n. 16 del 5.9.25, nella parte in cui sancisce il divieto di accesso con i cani nelle “*aree giochi per bambini, site su spazi pubblici del territorio comunale*” e l’obbligo dell’utilizzo di museruola nella conduzione dei cani di media e grossa taglia.

A sostegno del ricorso, la ricorrente ha dedotto l’illegittimità del provvedimento impugnato, in quanto lo stesso sarebbe affetto: a) da eccesso di potere, per violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità (primo motivo di ricorso); b) da vizio motivazionale, per genericità del precetto in esso contenuto (secondo motivo di ricorso).

Benchè ritualmente intimato, il Comune Montorio Romano non si è costituito in giudizio.

Alla camera di consiglio del 4.11.2025, fissata per il vaglio dell'istanza cautelare, il Collegio, dato alle parti l'avviso ex art. 60 c.p.a., ha trattenuto la causa in decisione.

Tanto premesso, sussistono le condizioni per la definizione del presente giudizio con la sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., sentite sul punto le parti costituite, trascorso il termine dimezzato di dieci giorni dalla notificazione del ricorso, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, in assenza della volontà delle parti di proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale o regolamento di competenza, ovvero regolamento di giurisdizione.

Ciò posto e prendendo le mosse dal primo motivo di ricorso, parte ricorrente si duole dell'illegittimità del provvedimento impugnato – nella parte in cui essa impartisce il divieto assoluto di introdurre cani, anche se custoditi, nei parchi pubblici dedicati all'intrattenimento ludico dei bambini – in quanto le esigenze di tutela della salute e dell'igiene dei cittadini, ivi richiamate, ben potrebbero essere salvaguardate mediante l'applicazione della normativa vigente in materia (che già imporrebbe la raccolta delle deiezioni dell'animale in capo al custode dello stesso). Di qui l'asserita sproporzione delle misure restrittive adottate tramite il provvedimento impugnato. La doglianza in esame è fondata.

L'art. 1, comma 1, L. 241/90, nel richiamare i principi unionali in ordine alla disciplina dell'azione amministrativa, annovera certamente il principio di proporzionalità.

Tale principio impone all'Amministrazione di esercitare il potere di cui è titolare in modo proporzionato, ossia di tenere, a tal

fine, in considerazione non solo l'interesse pubblico che la stessa è istituzionalmente chiamata a perseguire, ma anche gli interessi secondari, pubblici o privati, che con tale potere entrano in conflitto.

In altre parole, l'Amministrazione, prima di esercitare siffatto potere, deve valutare la compressione che, per tal via, arreca alla sfera giuridica dei destinatari dello stesso ed esercitarlo in modo da sacrificarla nella minore misura possibile. Il principio in esame, quindi, sanziona, tramite la categoria dell'eccesso di potere e il conseguente giudizio *ab extrinseco* della discrezionalità amministrativa, l'esercizio del potere non proporzionato, sia in termini di *quantum*, sia di *quomodo*, rispetto al fine pubblico da perseguire.

In tale ottica e come chiarito dal C.d.s. con la sent. n. 746/2017, tre sono i parametri che compongono e caratterizzano il principio di proporzionalità.

In primo luogo, esso è informato dal criterio dell'idoneità e adeguatezza dell'intervento amministrativo da porre in essere, di modo che il provvedimento in concreto adottato risulti idoneo a perseguire l'interesse pubblico (elemento teleologico). In altre parole, il criterio appena menzionato misura il rapporto tra il mezzo adoperato e l'interesse perseguito.

In secondo luogo, il principio di proporzionalità contiene in sé quello di necessità, cosicché non deve poter essere adottabile, con riferimento a una determinata vicenda pubblica e per il perseguimento di quel determinato fine, un provvedimento amministrativo diverso e alternativo (elemento qualitativo). In altre parole, si deve aver riguardo

all'insostituibilità dello strumento adottato con altro, diverso e meno gravoso.

In terzo luogo, una volta verificato che lo strumento scelto dall'amministrazione è l'unico adottabile per perseguire quel fine pubblico, esso deve essere, in concreto, calibrato in modo tale da imporre al privato il minor sacrificio possibile (elemento quantitativo o di proporzionalità in senso stretto).

Applicando tali principi al caso di specie, il provvedimento in questa sede impugnato si presta a essere censurato per carenza del secondo requisito.

Se, infatti, sotto il primo aspetto (idoneità e adeguatezza), l'ordinanza sindacale *de qua* consente la salvaguardia delle esigenze di igiene e salute pubblica della popolazione – mirando a evitare, da un lato, che le deiezioni non raccolte dei cani possano creare “*condizione di estremo disagio per la popolazione e pericolo di infezioni sanitarie*” e, dall'altro, che il libero vagare degli animali, imputabile a condotte non responsabili dei loro custodi, possa pregiudicare “*l'incolumità delle persone*” – difetta, ai fini che qui interessano, il rispetto del requisito della necessità.

A tale ultimo riguardo, benchè le esigenze di tutela rappresentate nell'ordinanza impugnata debbano certamente essere tutelate e risultino meritevoli di adeguata attenzione e ponderazione da parte dell'Amministrazione, il generico divieto di accesso degli animali, anche se custoditi, alle aree indicate nel provvedimento gravato risulta essere eccessivamente limitativo della libertà di circolazione delle persone e della libera esternazione della loro personalità.

Infatti, il decoro, l'igiene pubblica e la sicurezza dei cittadini sono esigenze che ben possono essere tutelate dal Comune mediante lo svolgimento di attività di vigilanza circa il rispetto dei doveri comportamentali che la normativa di rango primario e secondario (art. 2052 c.c., ord. Ministero della salute del 3.03.2009 sulla tutela dell'incolumità pubblica all'aggressione di cani, ord. ministeriale del 6 agosto 2013, pubblicata in G.U. il 6 settembre 2013, art. 639 c.p.) impone ai custodi di cani, quali quello di rimuovere le eventuali deiezioni con appositi strumenti e di condurli in aree pubbliche con idonee modalità di custodia (guinzaglio e museruola, da applicare solo all'occorrenza, come si dirà meglio *infra*).

Con la conseguenza per la quale l'Amministrazione, lungi dal dover necessariamente introdurre ulteriori prescrizioni di carattere amministrativo, si sarebbe, invece, ben potuta limitare ad attivare i mezzi di controllo all'uopo previsti dall'ordinamento giuridico circa il rispetto dei descritti obblighi normativi e, quindi, a sanzionarne la violazione. Pertanto, gli eventuali comportamenti violativi delle indicate prescrizioni normative ben avrebbero potuto essere fronteggiati mediante l'esercizio degli ordinari poteri di prevenzione, vigilanza, controllo e sanzionatori di cui dispone l'Amministrazione.

In tale senso, si è espressa, anche recentemente, la giurisprudenza amministrativa (TAR Calabria, n. 1795/2025, TAR Campania, n. 6175/2023, TAR Umbria, n. 21/21, TAR Lazio n. 5836/2015).

Con il secondo motivo di ricorso, che il Collegio è altresì chiamato a vagliare in omaggio al principio dell'effettività della

tutela giurisdizionale, parte ricorrente ha eccepito, da un lato, l'indeterminatezza della prescrizione impartita dall'Amministrazione circa l'obbligo dei custodi di applicare la museruola ai cani "*di grossa e media taglia*" durante la loro conduzione all'aperto e, dall'altro, l'illogicità della stessa, atteso che la predetta protezione non dovrebbe essere riferita alle dimensioni dell'animale, ma alla sua effettiva pericolosità.

La doglianza è fondata.

Sotto il primo aspetto, il richiamo alla "*taglia*" del cane non solo è generico, perché privo di qualsivoglia riferimento oggettivo, ma rimette agli agenti di Polizia locale, in violazione del principio di legalità, il compito di specificare, in concreto e secondo proprie valutazioni discrezionali, la portata applicativa del precetto amministrativo in esame.

Sotto il secondo aspetto, il provvedimento in questa sede gravato si pone in aperta violazione dell'ordinanza del Ministero della salute del 3 marzo 2009, che ha espunto l'obbligo della museruola nella conduzione dei cani all'aperto, prevedendo, all'art. 1, comma 3, lett. b della stessa, solamente l'obbligo del custode di "*portare con sè una museruola, rigida o morbida, da applicare al cane in caso di rischio per l'incolumità di persone o animali o su richiesta delle Autorità competenti*".

In tal senso, anche TAR Napoli, nn. 2830/2022, 958/2018, TAR Lecce, n. 943/2021, TAR Calabria, n. 1795/2025.

Pertanto, anche sotto tale aspetto, il provvedimento gravato si presta a censura.

La peculiarità della vicenda esaminata e la non complessità della stessa in punto di fatto e di diritto consente al Collegio di

dichiarare irripetibili le spese di lite del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda *Bis*), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione.

Dichiara irripetibili le spese di lite del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Vincenza Caldarola, Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Christian Corbi

IL PRESIDENTE

Michelangelo Francavilla

IL SEGRETARIO