

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

-

Quarterly Journal of Environmental Law

NUMERO 1 - 2017

MICAELA LOTTINI

La tutela degli animali d'affezione tra diritto italiano ed europeo



G. Giappichelli editore

TAR Puglia, Bari, Sez. II, 20 febbraio 2017, n. 164

Segue nota di Micaela Lottini

La tutela degli animali d'affezione tra diritto italiano ed europeo

Testo della sentenza:

FATTO e DIRITTO

La Lega Nazionale per la Difesa del Cane impugna l'ordinanza indicata in epigrafe, con la quale il Sindaco del Comune di S. Ferdinando di Puglia ha deciso di reimmettere sul territorio comunale, o sopprimere se pericolosi, alcuni cani affidati dallo stesso Comune e, fino ad allora, custoditi in un canile-rifugio privato, sottoposto a sequestro preventivo e ad ordine di sgombero per decisione del GIP di Trani.

Il ricorso è affidato a tre motivi.

1) Violazione e falsa applicazione della l. n. 281/1991 - violazione e falsa applicazione degli articoli 8 e 9 della l.r. Puglia n. 15/1995 - violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990 - eccesso di potere - difetto di adeguata istruttoria - difetto e/o erroneità/ inadeguatezza motivazione.

Il provvedimento impugnato, come evidenziato nel parere negativo del Dirigente del veterinario della ASBAT del 4.2.2016, sarebbe in contrasto con la normativa nazionale e regionale che in nessun caso consentirebbe l'abbandono sul territorio dei cani senza padrone appartenenti al Comune nel cui territorio si trovano, ma ne prevede il ricovero in canili sanitari dai quali, decorsi sessanta giorni, sono trasferiti nei rifugi che compete ai Comuni reperire, in attesa che gli animali siano dati in adozione.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della l.r. Puglia n. 26/2006 - difetto di adeguata istruttoria e motivazione sotto ulteriore profilo - eccesso di potere.

L'ordinanza impugnata richiama l'art. 2, comma 1, lett. *b*), della l.r. Puglia n. 26/2006 che prevede la facoltà del Comuni di rimettere in libertà i randagi che vivono nel territorio comunale da dove sono prelevati per sottoporli a misure di profilassi nei canili sanitari, dotandosi al contempo di una polizza assicurativa a copertura di eventuali danni cagionati dagli animali. La

disposizione non sarebbe applicabile al caso concreto perché si tratta di cani che da anni sono ospitati in una struttura chiusa.

3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 54 del d.lg. n. 267/000 - difetto di adeguata istruttoria ed eccesso di potere.

L'ordinanza impugnata non risulta comunicata preventivamente al Prefetto, come prescritto dall'art. 54 del TUEL.

Il Comune eccepisce il difetto di legittimazione dell'Associazione ricorrente, in quanto non iscritta nell'albo regionale istituito ai sensi dell'art. 13 della l.r. n. 12/1995 e, nel merito, non disponendo di rifugi comunali, nega di essere tenuto a sostenere i costi del ricovero dei randagi presso strutture private, poiché l'art. 8 della l.r. n. 12/1995 demanda ai Comuni solo il compito di costruire o risanare i canili sanitari esistenti.

All'udienza del 21 dicembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

L'eccezione di difetto di legittimazione della Lega nazionale per la Difesa del Cane sollevata dalla resistente, è infondata.

L'albo regionale delle Associazioni per la protezione degli animali operanti nella Regione Puglia, istituito ai sensi dell'art. 13 della l.r. n. 12/1995, ha la finalità di accreditare enti ed associazioni riconosciute per la gestione (in regime di convenzione con i Comuni ex art. 9, comma 5, della l.r. n. 12/1995) dei rifugi per l'accoglienza dei cani provenienti dai canili sanitari che non hanno trovato adozione o altra sistemazione.

Si tratta, all'evidenza, di una disposizione che, alla capacità giuridica statutaria delle Associazioni animaliste riconosciute, aggiunge un titolo di legittimazione sostanziale - gestione dei rifugi per animali - istituzionalmente riservato alla competenza dei Comuni.

Ne consegue che la ricorrente sarebbe carente di legittimazione, in quanto non iscritta in detto elenco, esclusivamente nelle controversie inerenti ai rapporti di concessione del servizio di gestione, da parte di dette Associazioni, dei rifugi del territorio della Regione Puglia.

L'oggetto del presente giudizio verte invece sulla legittimità del provvedimento del Sindaco che dispone la reimmissione sul territorio comunale degli animali già custoditi in un rifugio gestito da una delle Associazioni iscritte nell'Albo regionale, di cui all'art. 13 della l.r. n. 12/1995.

Occorre premettere che un'Associazione riconosciuta, qual è la ricorrente, è legittimata *ex lege*, in attuazione del principio di sussidiarietà

orizzontale (art. 118 Cost.) ed in virtù del riconoscimento governativo, ad esercitare sul piano sostanziale e processuale gli interessi generali o diffusi dei quali è per statuto portatrice.

Ne consegue che, ai fini del giudizio sulla legittimazione ad agire di un'associazione riconosciuta, basta accertare se l'interesse azionato afferisce all'oggetto statutario suo proprio.

La Lega Nazionale per la Difesa del Cane promuove la tutela e la cultura del trattamento del cane con comprensione e umanità, si prefigge di difenderlo da crudeltà ed abusi e combatte il randagismo a tutela sia del cane che della pubblica igiene (art. 2 statuto - all. 12 nota di deposito del 15.9.2015 della ricorrente).

Il ricorso in decisione ha ad oggetto l'annullamento del provvedimento gravato che dispone la restituzione dei cani ad una condizione di randagismo o la loro soppressione se pericolosi.

Chiaramente le misure adottate dal Sindaco del Comune intimato hanno diretta attinenza con lo scopo associativo della ricorrente e tanto basta per ritenerne provata la legittimazione al ricorso.

Nel merito il ricorso è fondato.

L'ordinanza sindacale impugnata prevede di liberare nel territorio del Comune S. Ferdinando di Puglia dei cani, da anni ospiti del rifugio Dog's Hostel, nonostante il Dirigente del servizio veterinario della ASBAT avesse dichiarato che tale operazione potrebbe di fatto comportare l'abbandono degli animali, fino ad allora vissuti in stato di custodia e controllo, ad una condizione di pericolo per sé stessi e per la collettività.

Sotto tale profilo è dunque fondata la censura di eccesso di potere per difetto di adeguata istruttoria, in quanto nella motivazione del provvedimento gravato non sono enunciate le ragioni per le quali il Sindaco ha adottato una decisione opposta al motivato parere contrario del Dirigente del servizio veterinario.

Appare inoltre fondata la censura di violazione dell'art. 2, lett. c), della l.r. n. 26/2006, richiamata fra i presupposti dell'ordinanza, che consente ai Comuni di reintrodurre nel territorio i cani che vivono in una condizione di randagismo, dopo averli sottoposti agli interventi di profilassi e sterilizzazione.

Nel caso di specie si tratta invece di animali che il Comune aveva deciso di ricoverare in una struttura convenzionata nella quale sono rimasti per anni.

Ne consegue che, ove i cani fossero liberati nel territorio comunale, tornerebbero ad un *habitat* non consueto al quale potrebbero non adattarsi, avendo perso, o mai acquisito, il comportamento da randagi.

Il Comune ha dunque assunto una decisione anche contraddittoria, considerato che in precedenza aveva deciso di affidare i cani di pertinenza del suo territorio ad una struttura convenzionata e poi, non perché abbia deciso di dare una loro una diversa sistemazione, ma per asserite indisponibilità finanziarie, ha stabilito di reinserirli nel territorio, senza aver valutato che la conseguenza di tale operazione è l'abbandono di cani senza padrone chiaramente non riconducibile alle finalità dell'art. 2, lett. c), della l.r. n. 26/2006 che consente di restituire gli animali, una volta curati, allo loro abituale condizione di vita.

Il ricorso pertanto, assorbita ogni altra censura, deve essere accolto.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna il Comune di S. Ferdinando di Puglia al pagamento, in favore della ricorrente, delle spese di giudizio che liquida in € 2.000,00, oltre accessori di legge.

Contributo unificato rifiuto.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 21 dicembre 2016.

Depositata in Segreteria il 20/02/2017

MICAELA LOTTINI*

La tutela degli animali d'affezione tra diritto italiano ed europeo.

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* – 2. *La vicenda processuale.* – 3. *La decisione del TAR e l'annullamento dell'ordinanza impugnata.* – 4. *Gli animali d'affezione (compagnia) e il diritto europeo.* – 5. *Tutela degli animali d'affezione e lotta al randagismo, tra normativa nazionale e regionale.* – 6. *Osservazioni conclusive.*

1. *Introduzione*

In una sentenza del febbraio 2017 (n. 164), la sezione II del TAR Puglia (Bari) ha chiarito che le amministrazioni comunali non possono addurre una motivazione economica per lasciare in libertà dei cani randagi precedentemente ospitati in un rifugio. Ciò violerebbe, infatti, le norme ed i principi sanciti dalla normativa nazionale e regionale sulla lotta al randagismo, ma soprattutto contrasterebbe con la tutela del benessere degli animali (oggi principio “costituzionale” sancito dal Trattato di Lisbona¹), dato che la rimessione in libertà riguarda animali ormai abituati alla vita presso una struttura protetta.

Sicché, la legge della regione Puglia in materia di contrasto al randagismo² (che sul punto non brilla per chiarezza) deve essere interpretata, in linea con la normativa nazionale, nel senso di imporre alle amministrazioni comunali di dotarsi (eventualmente in convenzione con i privati) di strutture di ricovero permanente per i cani randagi, con l'obbligo, comunque, di prendersi cura di questi ultimi, qualora siano presenti sul territorio comunale.

La sentenza in oggetto ci fornisce, così, l'occasione per richiamare la normativa italiana in materia di lotta al randagismo e tutela degli animali di

* Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi “Roma Tre”.

¹ Art. 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in base al quale: «nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

² Legge 3 aprile 1995, n. 12, «Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo».

affezione (o compagnia), nonché la relativa interpretazione fornita dalla giurisprudenza, anche alla luce delle novità intervenute a livello europeo.

In effetti, la normativa europea nel suo complesso sembra conferire al benessere degli animali (tutti, e quindi anche quelli d'affezione) un valore costituzionale, la cui tutela, seppure non assoluta, non può recedere a fronte di meri interessi economici, ma solo a fronte di interessi di pari o superiore valore (ad esempio, la salute umana) e, comunque, nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità³.

2. *La vicenda processuale*

La Lega nazionale per la difesa del cane impugna l'ordinanza con la quale il Sindaco del comune di San Ferdinando di Puglia dispone di rilasciare sul territorio comunale, o sopprimere se pericolosi, alcuni cani affidati dallo stesso comune e, fino ad allora, custoditi in un canile-rifugio privato, sottoposto a sequestro preventivo e ad ordine di sgombero per decisione del GIP.

Secondo la ricorrente, il provvedimento impugnato sarebbe in contrasto con la normativa nazionale e regionale che non consente l'abbandono sul territorio dei cani senza padrone, appartenenti al comune nel cui territorio si trovano, ma ne prevede il ricovero in canili sanitari dai quali, decorsi sessanta giorni, devono essere trasferiti nei rifugi, che compete ai comuni predisporre, in attesa che gli animali siano dati in adozione.

Più nello specifico, la ricorrente lamenta la violazione e la falsa applicazione della legge n. 281/1991 («Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo»); nonché, della legge della regione Puglia n. 12/1995 («Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo»), come modificata dalla successiva legge n. 26/2006.

Il comune giustifica la propria scelta, facendo leva, da una parte, sull'art. 2, comma 1, lett. b) della legge n. 26/2006, che modificando la legge n. 12/1995, prevede la facoltà per i comuni di rimettere in libertà i randagi che

³ Sul principio di proporzionalità, cfr., D.U. GALETTA, *General principles of EU law as evidence of the development of a common European legal thinking: the example of the proportionality principle (from the Italian perspective)*, in H.J. BLANKE-P. CRUZ VILLALÓN-T. KLEIN-J. ZILLER (a cura di), *Common European legal thinking. Essays in honour of Albrecht Weber*, Springer, Heidelberg, 2016, p. 221.

vivono nel territorio comunale, da dove sono stati prelevati per sottoporli a misure di profilassi nei canili sanitari.

Secondo la ricorrente, l'art. 2 in questione non sarebbe applicabile al caso concreto, perché l'ordinanza ha ad oggetto la remissione in libertà, non di cani randagi momentaneamente prelevati, ma di cani che da anni sono ospitati in una struttura chiusa.

Secondariamente, il comune afferma di non disporre di rifugi comunali e, quindi, di non essere tenuto a sostenere i costi del ricovero dei randagi presso strutture private, poiché l'art. 8 della legge regionale n. 12/1995 demanderebbe ai comuni solo il compito di costruire o risanare i canili sanitari «esistenti», senza imporre invece l'obbligo di dotarsi di strutture di ricovero permanente.

Inoltre, il comune eccepisce il difetto di legittimazione dell'associazione ricorrente, in quanto non iscritta all'albo regionale previsto dall'art. 13 della legge n. 12/1995, in base al quale, appunto, si prevede che presso l'assessorato regionale alla sanità, sia istituito un albo al quale possono essere iscritti esclusivamente gli enti e le associazioni per la protezione degli animali operanti nella regione Puglia.

3. La decisione del TAR e l'annullamento dell'ordinanza impugnata

Con riguardo all'eccezione di difetto di legittimazione della Lega nazionale per la difesa del cane, il TAR ne dichiara l'infondatezza.

Infatti, l'albo regionale delle associazioni per la protezione degli animali operanti nella regione Puglia, è istituito ai sensi dell'art. 13 della legge regionale n. 12/1995, al fine di accreditare enti ed associazioni, per la 'gestione' in regime di convenzione con i comuni⁴, dei rifugi per l'accoglienza dei cani provenienti dai canili sanitari, i quali non abbiano trovato adozione o altra sistemazione.

Sicché, a giudizio del TAR, la ricorrente dovrebbe essere considerata carente di legittimazione (in quanto non iscritta in detto elenco) solo nelle controversie inerenti ai rapporti di concessione del servizio di gestione dei rifugi.

Al contrario, il giudizio in oggetto verte sulla legittimità del provvedimento del Sindaco che dispone il rilascio sul territorio comunale di

⁴ Ex art. 9, comma 5, della legge n. 12/1995.

animali già custoditi in un rifugio gestito da una delle associazioni iscritte all'albo regionale.

Con specifico riguardo alla Lega nazionale per la difesa del cane, trattasi di associazione riconosciuta ad esercitare sul piano sostanziale e processuale gli interessi generali o diffusi dei quali è portatrice per statuto. Sicché, la stessa ha legittimazione ad agire ove l'interesse azionato afferisca all'oggetto statutario suo proprio. In effetti, ai sensi dell'art. 2 del relativo Statuto, la Lega nazionale per la difesa del cane: «promuove la tutela e la cultura del trattamento del cane con comprensione e umanità, si prefigge di difenderlo da crudeltà ed abusi e combatte il randagismo a tutela sia del cane che della pubblica igiene». La causa in oggetto ha evidentemente attinenza con lo scopo associativo della ricorrente.

Con riguardo al merito, il TAR conclude, in linea con il parere del competente servizio veterinario, che liberare sul territorio del comune cani da anni ospiti in un rifugio, comporterebbe, di fatto, l'abbandono di detti animali, fino ad allora vissuti in stato di custodia e controllo, ad una condizione di pericolo per sé stessi e per la collettività. Peraltro, lo stesso art. 2, lett. c), della legge regionale n. 26/2006 (che modifica la legge n. 12/2005), consente ai comuni di reintrodurre sul territorio i cani che vivono in una condizione di randagismo, dopo averli sottoposti agli interventi di profilassi e sterilizzazione, ma non consente la liberazione di animali come quelli in oggetto che, al contrario, sono stati per anni ricoverati in una struttura convenzionata.

In conclusione, il TAR evidenzia che la decisione del comune appare motivata solo da asserite «indisponibilità finanziarie»; questo si pone in palese contrasto con le rilevanti disposizioni nazionali, regionali ed europee in materia di tutela del benessere degli animali e di lotta al randagismo. Il TAR, quindi, dispone l'annullamento dell'ordinanza impugnata.

4. Gli animali d'affezione (compagnia) e il diritto europeo

Per la tutela degli animali di affezione (o compagnia), il diritto europeo prevede una serie di atti specifici, nonché l'applicazione delle norme generali in materia di tutela del benessere degli animali.

In primo luogo, la Convenzione europea, «Per la protezione degli animali da compagnia» (conclusa a Strasburgo il 13 novembre 1987 e ratificata in Italia con la legge n. 201/2010, «Protezione degli animali da compagnia»),

sancisce i principi fondamentali relativi alla garanzia del benessere di questi animali (ossia, non causarne inutilmente sofferenze o angosce, né dare luogo al loro abbandono, ecc.), nonché detta una serie di prescrizioni relative al loro mantenimento, alla riproduzione, ai limiti di età per l'acquisto, all'addestramento, ecc.

Inoltre, la Convenzione incoraggia le misure nazionali volte a prevenire e limitare il randagismo.

La Convenzione fornisce una prima definizione di animale da compagnia (o d'affezione), ossia: «ogni animale tenuto, o destinato ad essere tenuto dall'uomo, in particolare presso il suo alloggio domestico, per suo diletto e compagnia (art. 1, n.1)».

Al contrario, indica quale animale randagio: ogni «animale da compagnia senza alloggio domestico o che si trova all'esterno dei limiti dell'alloggio domestico del suo proprietario o custode e che non è sotto il controllo o la diretta sorveglianza di alcun proprietario o custode».

In normative successive, queste definizioni vengono specificate, per esempio, attraverso l'utilizzo di un elenco di specie, nell'ambito delle quale l'animale deve rientrare.

E' questo il caso del Regolamento (UE) n. 576/2013⁵, «Sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia», che stabilisce le condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia introdotti in uno Stato membro, da un altro Stato membro o da Paesi terzi, nonché i controlli di tali movimenti (art. 1).

L'art. 3, lett. *b*) del Regolamento definisce l'animale da compagnia come: «quell'animale che accompagna il suo proprietario o una persona autorizzata durante un movimento a carattere non commerciale e che rimane sotto la responsabilità del proprietario o della persona autorizzata per tutta la durata del movimento a carattere non commerciale». All'allegato n. 1, chiarisce però, a differenza della Convenzione, che «l'animale da compagnia deve rientrare tra le specie elencate⁶».

Con riguardo più in particolare ai cani e gatti, vige poi una normativa specifica: il Regolamento (CE) n. 1523/2007, dell'11 dicembre 2007, «Che vieta la commercializzazione, l'importazione nella Comunità e l'esportazione

⁵ Del 12 giugno 2013, GUE del 28 giugno 2013, L 178, pp. 1 ss.

⁶ Ossia, cani, gatti, furetti, uccelli, anfibi, rettili, invertebrati e alcuni mammiferi come i conigli ed i roditori.

fuori della Comunità di pellicce di cane e di gatto e di prodotti che le contengono»⁷.

Ancora, deve ricordarsi come la Direttiva 2010/63/UE⁸, del 22 settembre 2010 che detta delle norme sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, annovera tra questi (allegato n. 1) anche animali potenzialmente da compagnia, quali appunto i cani ed i gatti, nonché criceti, cavie conigli, ecc.

La Corte di giustizia (sentenza *Pfotenhilfe-Ungarn*⁹) ha, inoltre, sancito in via giurisprudenziale l'applicabilità del Regolamento (CE) n. 1/2005¹⁰, sulla protezione degli animali durante il trasporto a fini commerciali (e, quindi, la sottoposizione ai relativi obblighi) al trasporto di cani randagi, da uno Stato membro a un altro, effettuato (senza scopo di lucro)¹¹ da un'associazione di pubblica utilità, al fine di consentirne l'adozione.

Evidentemente, poi, come abbiamo detto, si applicano agli animali da compagnia le norme generali in materia di tutela del benessere degli animali.

In particolare, deve ricordarsi che l'articolo 13 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) sancisce l'obbligo, non solo dell'Unione, ma anche degli Stati membri di tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali (tutti, *n.d.a*) in quanto esseri senzienti, nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze.

Con riguardo all'interpretazione del valore che l'art. 13 assume nell'ambito del contesto del diritto europeo, la Corte, per costante giurisprudenza, esclude che la protezione del benessere

⁷ GUE del 27 dicembre 2007, L 343, pp. 1 ss.

⁸ Del 22 settembre 2010, «Sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici», in GUE del 20 ottobre 2010, L 276, pp. 33 ss.

⁹ Corte giust., Quarta Sez., 3 dicembre 2015, *Pfotenhilfe-Ungarn c. Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein*, causa C-301/14.

¹⁰ Del 22 dicembre 2004, «Sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate che modifica le direttive 64/432/CEE e 93/119/CE e il regolamento (CE) n. 1255/97», in GUE del 5 gennaio 2005, L 3, pp. 1 ss.

¹¹ A fronte del pagamento di una somma che copre solo le spese sostenute.

degli animali costituisca¹² un principio generale del diritto europeo, ma ne afferma, invece, la natura di *obiettivo legittimo di interesse generale*¹³.

A titolo d'esempio, nella sentenza *Zuchtvieh-Export*, del 23 aprile 2015¹⁴, i giudici sono chiamati ad analizzare quelle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1/2005, in base alle quali gli animali non devono essere trasportati in condizioni tali da rischiare di subire lesioni o sofferenze inutili, e ne forniscono un'interpretazione estensiva.

In particolare, i giudici devono decidere se, nel caso di un lungo viaggio che inizi nel territorio dell'Unione europea, ma che termini fuori da tale territorio, la normativa trovi applicazione anche alla parte di detto viaggio che si svolge sul territorio di uno o più Paesi terzi.

I giudici concludono in senso positivo; questa interpretazione estensiva si fonda proprio (tra le altre cose) sulla necessità di garantire, ex art. 13 TFUE, la maggiore tutela possibile del benessere degli animali, che appunto rappresenta, a livello europeo, un obiettivo legittimo di interesse generale.

Sicché, affinché il trasporto degli animali, che ha inizio nel territorio dell'Unione e prosegue fuori di tale territorio, possa essere autorizzato dall'autorità competente del luogo di partenza, l'organizzatore del viaggio deve presentare un giornale di viaggio che, alla luce delle modalità previste per lo svolgimento di tale viaggio, consenta di ritenere che le disposizioni del Regolamento n. 1/2005 saranno rispettate anche nella parte del viaggio che si svolgerà nel territorio di Paesi terzi, potendo detta autorità, se così non fosse, esigere che tali modalità di svolgimento siano modificate in modo tale da garantire il rispetto delle disposizioni suddette per l'intero viaggio.

¹² Confronta anche le sentenze: Corte giust., Terza Sez., 17 gennaio 2008, *Viamex Agrar Handel e ZVK c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, cause riunite C-37/06 e 58/06, in *Raccolta*, 2008, pp. I-69 ss., par. 22; nonché, Corte giust., Terza Sez., 19 giugno 2008, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW e Andibel VZW c. Belgio*, C-219/07, in *Raccolta*, 2008, pp. I-4475 ss., par. 27.

¹³ Secondo l'Avvocato Generale M. Bobek, «nel diritto dell'Unione, sia a livello di diritto primario che di diritto derivato, è presente una manifesta dichiarazione di valore da parte dell'Unione, che può essere intesa nel senso che fornisce un orientamento interpretativo. Tuttavia, come avviene per altri valori, il benessere degli animali non è assoluto [...], ma deve essere ponderato con altri obiettivi, in particolare la tutela della salute umana». Conclusioni dell'Avvocato generale M. Bobek, 17 marzo 2016, *European Federation for Cosmetic Ingredients c. Secretary of State for Business, Innovation and Skills*, C-592/14, par. 21.

¹⁴ Corte giust., Quinta Sez., 23 aprile 2015, *Zuchtvieh-Export c. Stadt Kempten*, causa C-424/13.

Alla luce del diritto europeo, quindi, la tutela del benessere degli animali (anche quelli da compagnia) rappresenta un principio di ordine “costituzionale” o meglio, sulla base della giurisprudenza della Corte¹⁵, un interesse con il quale il legislatore, gli amministratori ed i giudici sono oggi chiamati a confrontarsi e che può essere sacrificato solo per comprovate esigenze di tutela di altri interessi costituzionali (es. la salute umana), ma nei limiti della necessità e proporzionalità dell'intervento.

5. Tutela degli animali d'affezione e lotta al randagismo, tra normativa nazionale e regionale

Nell'ambito del nostro ordinamento, come abbiamo detto, la legge n. 201/2010 ha autorizzato la ratifica della Convenzione europea, «Per la protezione degli animali da compagnia».

Ad ogni modo, la legislazione nazionale, in particolare con la legge n. 281/1991 («Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo») e le leggi regionali di attuazione, aveva già, in parte, recepito le disposizioni della Convenzione, dettando un quadro normativo generale, volto ad introdurre una disciplina per gli animali d'affezione, a condannare gli atti di crudeltà commessi nei loro confronti, nonché a contrastare il randagismo, ripartendo le relative competenze tra Stato, regioni e autorità locali¹⁶.

Deve rilevarsi, però, che questa legge, pur facendo riferimento in generale al concetto di «animale d'affezione», di fatto si occupa in particolare di cani e gatti, pur ovviamente contenendo principi e norme di tutela applicabili a tutte le specie animali.

La normativa a tutela degli animali di affezione comprende anche il d.p.c.m. 28 febbraio 2003, che recepisce l'accordo «recante disposizioni in materia di benessere degli animali da compagnia e *pet-therapy*» (accordo del 6

¹⁵ In questo senso, la sentenza *Zuchtvieh-Export*, cit.; nonché, la sentenza *Viamex Agrar Handel e ZVK*, cit.

¹⁶ A grandi linee, il Ministero della sanità ha compiti di coordinamento e di indirizzo; le regioni devono provvedere alla costituzione dell'anagrafe canina e alla definizione dei criteri per il risanamento dei canili e la costruzione dei canili rifugio. I comuni devono costruire nuovi canili, risanare quelli già esistenti e assumersi gli oneri per la custodia ed il mantenimento dei cani prelevati sul territorio di propria competenza. I servizi veterinari delle ASL hanno il compito di effettuare l'identificazione degli animali, di provvedere a tutti gli interventi sanitari previsti dalla normativa e di gestire l'anagrafe canina.

febbraio 2003 tra il Ministro della salute, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di benessere degli animali da compagnia e *pet-therapy*).

Si noti che il d.p.c.m., all'art. 1, comma 2, fornisce una definizione di animale da compagnia, ossia: «ogni animale tenuto, o destinato ad essere tenuto, dall'uomo, per compagnia o affezione senza fini produttivi o alimentari, compresi quelli che svolgono attività utili all'uomo, come il cane per disabili, gli animali da *pet-therapy*, da riabilitazione, e impiegati nella pubblicità».

Si occupano, inoltre, di animali d'affezione alcuni articoli del d.p.r. 8 febbraio 1954, n. 320, «Regolamento di polizia veterinaria» (in particolare, gli artt. 17 e 24)¹⁷; il d.p.r. del 31 marzo 1979¹⁸ che, all'art. 3, attribuisce alle autorità locali la funzione, precedentemente 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.

Il d.l. 24 giugno 2003, n. 147¹⁹, all'art. 8, contiene disposizioni sull'Unire, prevedendo anche, *inter alia*, regole sulla custodia e sull'utilizzo dei cavalli, sulla tutela delle razze in via d'estinzione, nonché, la creazione di un'anagrafe equina.

Ancora, si occupano del tema, la normativa locale (Regolamenti), la normativa europea (e le relative regole di applicazione)²⁰, ed anche, evidentemente, la normativa penalistica²¹.

Tornando alla legge 281, la stessa, all'art. 1, dispone che: «lo Stato ha l'obbligo di promuovere e disciplinare la tutela degli animali di affezione (...)», in altre parole, la legge 281 ha riconosciuto come «interesse pubblico

¹⁷ Gli articoli in oggetto attribuiscono poteri al sindaco ed al veterinario pubblico con riguardo ai luoghi di ricovero degli animali.

¹⁸ N. 386100, «Perdita della personalità giuridica di diritto pubblico dell'Ente nazionale protezione animali, che continua a sussistere come persona giuridica di diritto privato».

¹⁹ «Recante proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali», convertito in legge 1 agosto 2003, n. 200.

²⁰ D.lgs. 15 marzo 2010, n. 47, «Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1523/2007, che vieta la commercializzazione, l'importazione nella Comunità e l'esportazione fuori della Comunità di pellicce di cane e di gatto e di prodotti che le contengono»; d.lgs. 25 luglio 2007, n. 151, «Disposizioni sanzionatorie per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1/2005 sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate».

²¹ Libro II, Titolo IX-*bis*, c.p. – «Dei delitti contro il sentimento per gli animali»; ancora, l'art. 727, c.p. che ne sanziona l'abbandono.

preminente di rilievo statale» la promozione del benessere e la tutela degli animali d'affezione²².

All'art. 2, la legge detta le linee guida per il «trattamento dei cani e degli altri animali di affezione». In primo luogo, si afferma la necessità di contrastare il fenomeno del randagismo tramite lo strumento della sterilizzazione, sia pubblica (servizi veterinari delle unità sanitarie locali), che privata. Allo stesso tempo, si vietano la soppressione e la destinazione alla sperimentazione degli animali vaganti, di quelli catturati e di quelli ricoverati presso i canili.

Più nello specifico, l'art. 2 dispone che gli animali catturati e regolarmente tatuati, vengano restituiti al proprietario; quelli che non lo sono, vengano tatuati dal servizio sanitario e, se non reclamati entro due mesi (e previo trattamento sanitario), possano essere ceduti ai privati ovvero ad associazioni protezionistiche.

La soppressione, invece, è ammessa²³ solo a rigide condizioni, con riguardo agli animali gravemente malati dichiarati incurabili e agli animali di comprovata pericolosità sociale.

Infine, l'art. 2 (commi 9 ss.) detta specifiche disposizioni riguardo alla popolazione felina, vietandone ovviamente il maltrattamento e la soppressione (salvo rigide eccezioni), nonché, disponendo la sterilizzazione pubblica, con successiva rimessione in libertà. Inoltre, lo stesso articolo prevede che gli enti e le associazioni protezionistiche possano, d'intesa e sotto il controllo sanitario dei servizi veterinari, avere in gestione i gattili (o le colonie di gatti) e le strutture di cui all'art. 4 n. 1.

Ex art. 4, comma 1 della legge 281, i comuni (singoli o associati) e le comunità montane devono provvedere al «risanamento dei canili comunali esistenti», e a «costruire rifugi per cani». In altre parole, la legge riserva in via esclusiva alle autorità locali lo svolgimento di un «servizio pubblico obbligatorio»²⁴.

Sempre l'articolo 4, comma 1 chiarisce che le autorità locali «gestiscono» canili e gattili «sanitari», «direttamente» o tramite «convenzioni» con le «associazioni animaliste e zoofile» o con i «privati» (che garantiscano la

²² TAR Puglia, Bari, Sez. I, 9 gennaio 2003, n. 21.

²³ La soppressione può essere effettuata solo tramite metodi eutanasi e ad opera di medici veterinari.

²⁴ Sentenze: TAR Puglia, n. 21/2003; TAR Piemonte, Torino, Sez. I, 3 marzo 2016, n. 306.

presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile, preposte alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti).

Inoltre, l'art. 2, comma 11 specifica che «enti ed associazioni protezioniste possono gestire [tutte] le strutture» (canili sanitari e rifugi, *n.d.a.*), sotto controllo sanitario dei servizi veterinari delle ASL.

Queste norme nel loro complesso sembrerebbero escludere che i privati (i quali agiscono a scopo di lucro) possano gestire le strutture di ricovero di lungo periodo, e possano, invece, gestire in convenzione solo i canili ed i gattili «sanitari».

Innanzitutto, bisogna chiarire che sulla natura e distinzione tra canili (o gattili) e rifugi, la legge non brilla per chiarezza, imponendo il risanamento dei «canili comunali» esistenti, la costruzione di «rifugi» per cani, nonché la gestione di «canili e gattili sanitari».

A questo proposito, la legge regionale pugliese n. 12/2005, all'art. 8, (richiamando il d.p.r. n. 320/1954, «Regolamento di polizia veterinaria») specifica che i «canili sanitari» (gli ex canili comunali atti a custodire i cani per tre giorni prima di essere uccisi o concessi ad istituti scientifici – artt. 84 e 85 del d.p.r. n. 320) «rappresentano la struttura nella quale trovano accoglienza i cani recuperati in quanto vaganti, per un periodo limitato (60 gg.)».

Può concludersi, quindi, che i canili ed i gattili (sanitari) debbano essere considerati strutture di breve permanenza, mentre i rifugi sono strutture atte ad ospitare gli animali nel lungo periodo²⁵.

Con riguardo alla questione se i privati possano gestire quest'ultimo tipo di strutture, in un primo momento, la giurisprudenza aveva teso ad escluderne la possibilità, sulla base dell'assunto che, ai sensi del combinato disposto degli articoli 2, comma 11 e 4 della legge 281/91: «i rifugi per cani possono essere gestiti direttamente dal comune, ovvero in subordine dagli enti e dalle associazioni protezionistiche, sotto il controllo sanitario dei veterinari delle unità socio sanitarie. La finalità della disposizione risiede nell'evitare di conferire tali servizi a strutture imprenditoriali, sulla base di una indubbia

²⁵ In linea, peraltro, con quanto previsto nell'ambito del decreto il Ministero della sanità del 14 ottobre 1996, norme in materia di affidamento dei cani randagi (poi annullato con decreto del 19 novembre 1998), secondo cui (art. 1): «i cani randagi accalappiati devono essere ricoverati e trattenuti per un periodo non inferiore a sessanta giorni nei canili di cui all'art. 4, n.1 della legge 281 del 1991; trascorso il periodo di permanenza presso il canile, gli animali possono essere collocati presso i rifugi di cui all'art. 4, n. 1 della legge quadro».

difficoltà di controllo di un corretto servizio, in presenza della peculiarità dei beneficiari del servizio, vale a dire degli animali che la legge ha inteso direttamente tutelare»²⁶.

Ed ancora «[...] Resta infatti ovvio che si paleserebbero di facile esperibilità i più anomali risparmi nella gestione manutentiva (con dissimulati aumenti dell'utile) nei confronti di soggetti indifesi, destinati ovviamente a subire qualsiasi deterioro trattamento venga loro riservato; quanto sopra, con conseguenti difficoltà di emersione di eventuali abusi, ad esempio nel campo della quantità e qualità dei cibi somministrati. Per tale ragione il legislatore ha riservato gli affidamenti del servizio - nei casi di gestione non diretta - ad associazioni protezionistiche prive di scopo di lucro, per le quali la cura dell'animale si atteggia a precipua finalità statutaria. Va peraltro ben chiarito che tali affidamenti, in relazione alla finalità di garanzia sopra esposta, non possano prescindere da trasparenza assoluta nella gestione da intraprendere, mediante stretta e documentata rendicontazione, alla quale è subordinato il rimborso delle spese sostenute. In buona sostanza, se è vero che gli oneri per una dignitosa gestione del canile non possono trovare anomali mortificazioni o riduzioni in virtù di offerte pur convenienti per l'ente civico (ma con facili risparmi sul benessere degli animali), è pur vero che l'associazione animalista incaricata del servizio deve dare un rigoroso conto delle spese sostenute o da sostenere, nella misura necessaria ad un effettivo rispetto delle condizioni di vita degli animali stessi, limitando la sua pretesa economica al solo ristoro degli oneri sostenuti».

Nell'ambito di una successiva giurisprudenza si è, però, escluso che i privati possano gestire solo strutture di breve permanenza, dato che l'art. 2 della legge n. 281 non sembra prevedere alcuna riserva in via esclusiva ai comuni o alle associazioni della gestione in oggetto (Cons. Stato, Sez. VI, 6 settembre 2000, n. 4688²⁷; TAR Puglia, n. 21/2003)²⁸.

Con riguardo, invece, alla possibilità di affidare in via preferenziale la gestione delle strutture di accoglienza alle associazioni protezionistiche, questa

²⁶ TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 18 marzo 1999, n. 859; Cons. Stato, Sez. VI, ord. 25 giugno 1999, n. 1284. Per un commento, sul tema, cfr. V. DE GIOIA, *Limiti in tema di gare d'appalto per il servizio di mantenimento dei cani randagi*, in *Urb. app.*, 2000, p. 421.

²⁷ F. MARTINELLI-M. SANTINI, *La scelta del concessionario di pubblico servizio tra affidamento "intuitu personae" e procedura ad evidenza pubblica*, in *Urb. app.*, 2001, p. 1016.

²⁸ In senso contrario, TAR Lombardia, n. 859/1999.

sembra essere consentita dalla circolare del Ministero della sanità (n. 5 del 2001), secondo cui, infatti: «si ritiene che la legge n. 281 del 1991 debba essere interpretata considerando i principi generali stabiliti dall'articolo 1, secondo il quale «lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali da affezione, condanna gli atti di crudeltà contro di essi, i maltrattamenti ed il loro abbandono, al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare la salute pubblica e l'ambiente». Partendo da tale considerazione, il criterio dell'economicità che legittima la scelta della concessione della gestione dei canili da parte dei comuni, non deve essere valutato unicamente come criterio economico, ma deve essere inteso in riferimento al citato articolo 1, in sostanza l'economicità deve essere riferita, non solamente a chi garantisce i minori costi di gestione dei canili, ma soprattutto a chi garantisce anche il benessere degli animali. Il benessere animale dei cani randagi riguarda, sia le loro condizioni di vita nelle strutture che li ospitano, che le attività dirette al loro affidamento e al relativo controllo». Pertanto, l'articolo 2, comma 11 e l'articolo 4, comma 1, della legge n. 281 del 1991 devono essere intesi nel senso che le convenzioni per la gestione dei canili e dei rifugi devono essere «concesse prioritariamente alle associazioni o agli enti aventi finalità di protezione degli animali».

Anche la giurisprudenza, in un primo momento, sembrava essere dello stesso avviso (TAR Basilicata, Potenza, Sez. I, 13 giugno 2001, n. 585), richiamando proprio la suesposta circolare.

Peraltro, in sentenze più recenti, la seconda sezione del TAR Bari²⁹, sosteneva che: «una riserva di gestione dei canili agli enti che si occupano in via esclusiva di animali appare una scelta coerente e tutt'altro che illogica da parte del legislatore regionale, certamente sollecitato dalla comprensibile preoccupazione di affidare il servizio a soggetti che diano particolari garanzie di affidabilità» (nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. V, 4 novembre 2014, n. 6103).

Va sottolineato, comunque, che queste ultime pronunce riguardano, in particolare, l'interpretazione della legge regionale Puglia, n. 12/1995 (come modificata dall'art. 45 della legge n. 4/2010) che, all'art. 14, comma 2-bis, disponeva di fatto una riserva a favore delle associazioni protezionistiche o animaliste iscritte all'albo regionale, con riguardo all'affidamento in

²⁹ TAR Puglia, Bari, Sez. II, 13 marzo 2014, n. 81.

concessione da parte del comune della gestione delle strutture di ricovero e custodia dei cani (che il comune stesso non avesse voluto gestire in proprio).

Non bisogna dimenticare, però, che il Consiglio di Stato, sez. V, con ordinanza n. 6262, del 22 dicembre 2012, ha ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale (per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.), proprio dell'art. 14, comma 2-*bis* ed ha chiarito che: «la legge 281, contempla l'affidamento ad un soggetto privato non associativo non come una remota "eventualità", bensì come una possibilità alternativa che deve essere effettivamente preservata e fatta salva».

La norma regionale in oggetto è stata successivamente dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte Costituzionale n. 285 nel 2016, sull'assunto che la stessa: «pur rientrando nella disciplina dettata in tema di animali di affezione e di prevenzione del randagismo, appare riconducibile, per il suo specifico contenuto e le finalità perseguite, alla materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva statale, in quanto misura volta, in concreto, a limitare la promozione del principio della concorrenza nel settore dell'affidamento in concessione dei canili e dei gattili. E laddove la materia 'tutela della concorrenza' interferisca con materie attribuite alla competenza legislativa residuale delle regioni, queste ultime possono dettare solo discipline con "effetti pro-concorrenziali", purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza».

Su questa linea, si pone anche la sentenza del TAR Lazio, Roma, Sez. II, 13 gennaio 2016, n. 1882, dove viene specificato che: «conferire priorità alle associazioni o enti aventi finalità di protezione degli animali non tiene conto del fatto che la normativa nazionale ed europea in materia di affidamento di appalti pubblici mira a favorire l'opposto principio della massima partecipazione alle gare. In altri termini, assicurato in sede di predisposizione dei requisiti per la partecipazione che la gara sia svolta solo tra soggetti in grado di assolvere pienamente e proficuamente l'oggetto del servizio, i principi di derivazione comunitaria impongono che la partecipazione sia aperta a tutti i soggetti potenzialmente idonei ad eseguire la prestazione, senza ingiustificate limitazioni».

Si ricorda, altresì, che i giudici amministrativi hanno chiarito come, seppure ai sensi dell'allegato II-*bis* del d.lgs. n. 163/2006, il servizio (non economico) di gestione del canile comunale è escluso dalla disciplina degli

appalti pubblici, e secondo l'art. 20 del d.lgs. n. 163/2006, ad eccezione di alcune norme tassativamente indicate, ad esso si applicano solo i principi derivanti dai Trattati e dalle direttive europee, ad ogni modo, ove il comune decida di scegliere l'affidamento tramite gara deve rispettare le relative regole (Cons. Stato, Sez. V, 6 ottobre 2016, n. 4129³⁰; TAR Piemonte, Torino, Sez. I, 3 marzo 2016, n. 306).

6. Osservazioni conclusive

Come già anticipato, in attuazione della legge n. 281/1991, il Consiglio della regione Puglia, in data 3 aprile 1995, ha approvato la legge n. 12 («Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo»)³¹.

La legge regionale, in linea con la normativa nazionale, impone alle amministrazioni competenti (regioni e comuni) di porre in essere tutte le attività necessarie per prevenire il fenomeno del randagismo.

Con riguardo, poi, nello specifico ai cani, prevede due norme, dedicate rispettivamente ai canili sanitari (art. 8), ed ai rifugi (art. 9), in attuazione dell'art. 4, n. 1 della legge 281³², secondo cui: «i comuni singoli o associati provvedono al risanamento dei canili comunali esistenti e costruiscono rifugi per cani», specificando poi che: «[...] i comuni provvedono a gestire i canili sanitari direttamente o tramite convenzioni con le associazioni animaliste e zoofile o con soggetti privati».

L'art. 8 della legge n. 12 (canili sanitari) dispone, infatti che: «I comuni, singoli o associati, provvedono alla costruzione o al risanamento dei canili sanitari esistenti di cui all'art. 84 del D.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320 [...]. I canili sanitari rappresentano la struttura nella quale trovano accoglienza i cani recuperati in quanto vaganti. Presso tali strutture i suddetti cani saranno anagrafati e sottoposti agli interventi sanitari [...]. Presso i canili sanitari i cani stazioneranno per il periodo di sessanta giorni in attesa di riscatto o affidamento o cessione [...]. La gestione dei canili sanitari è affidata ai Comuni. È fatto

³⁰ Per esempio, non può limitarsi ad invitare le sole cooperative sociali. In linea anche, Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2012, n. 2012.

³¹ Come successivamente modificata.

³² Che, comunque, non brilla per chiarezza.

obbligo ai servizi veterinari delle U.S.L. di garantire adeguata assistenza sanitaria ai suddetti canili [...].».

Secondo l'art. 9 (Rifugi), «[...] la Giunta regionale deve individuare «i comuni ove ubicare i rifugi per cani [...]. Nei suddetti rifugi trovano accoglienza i cani provenienti dai canili sanitari che non hanno trovato adozione o altra prevista sistemazione. [...] I rifugi, oltre che dai comuni in cui ricadono territorialmente, possono essere gestiti da enti e associazioni riconosciute e iscritte all'Albo di cui all'art. 13 della presente legge. [...] Ai servizi veterinari delle USL è demandata la vigilanza e il controllo dei rifugi».

Il comune di San Ferdinando contesta, come abbiamo visto, di non disporre di rifugi comunali, e di non essere tenuto a sostenere i costi del ricovero dei randagi presso strutture private, poiché l'art. 8 della legge n. 12, ad avviso dell'amministrazione, demanderebbe ai comuni solo il compito di costruire o risanare i canili sanitari «esistenti».

Il comune fa leva, in realtà, su un'effettiva ambiguità della legge regionale, la quale a differenza della legge 281 (che, appunto, dispone che i comuni costruiscano rifugi per i cani, ovvero si avvalgano di privati con apposite convenzioni), non sembra espressamente imporre ai comuni (tutti) la costruzione di strutture rifugio.

Di opposto avviso sono i giudici del TAR Puglia, i quali, alla base della loro decisione, pongono la necessità di tutelare un interesse divenuto primario e costituzionalmente rilevante quale è appunto quello della tutela del benessere degli animali.

Peraltro, è interessante notare come già la Giunta regionale della regione Puglia, con la Deliberazione della 18 marzo 1996, n. 755³³, aveva fornito un'interpretazione degli artt. 8 e 9 della legge n. 12/1995, in base alla quale si chiariva che: «è fatto obbligo a ciascun comune di dotarsi di almeno un rifugio, da gestire in proprio o da una associazione animalista iscritta all'albo regionale in cui ospitare i cani in via definitiva»³⁴.

³³ «Adempimenti: rifugi per cani, canili sanitari e tariffario».

³⁴ Di quest'avviso sembrerebbe anche la sezione I del TAR Bari, che nella già citata sentenza n. 21 del 2003, chiarisce come i comuni siano tenuti alla realizzazione dei canili sanitari e dei rifugi in base alle previsioni dell'art. 4, comma 1 della legge n. 281 del 1991 e degli artt. 8 e 9 della legge n. 12 del 2005, perché alla loro costruzione si ricollega lo svolgimento di un servizio pubblico obbligatorio.

Sicché, il TAR, disponendo l'annullamento dell'ordinanza in oggetto, richiama l'amministrazione comunale alle proprie responsabilità, afferma il valore prevalente dell'interesse alla tutela del benessere degli animali, su ragioni di ordine prettamente economico, in linea con la normativa nazionale, ma soprattutto con la normativa e con i principi europei in materia di tutela degli animali.

In conclusione, la tutela del benessere degli animali, entra facilmente in contrasto con altri interessi, per esempio, come abbiamo visto nell'ambito della suesposta giurisprudenza, con l'interesse alla garanzia delle dinamiche concorrenziali, anche nel settore degli appalti.

Come spesso accade, è proprio il giudice, nazionale ed europeo, che è chiamato al bilanciamento di questi opposti e confliggenti interessi.

Sempre più spesso i giudici (oltre che il legislatore) affermano la necessità del raggiungimento di un equilibrio tra la tutela legittime esigenze di natura economica o di buon funzionamento del mercato, e la tutela del benessere degli animali, che rappresenta ormai un interesse di pari dignità la cui compressione deve essere giustificata sulla base di principi di necessità e proporzionalità.

ABSTRACT

Micaela Lottini – *La tutela degli animali d'affezione tra diritto italiano ed europeo*

Una recente pronuncia del TAR pugliese offre l'occasione per sperimentare come, attraverso la decisiva influenza del diritto europeo, il benessere degli animali – in particolare, di quelli d'affezione – sia assunto al rango di interesse primario e costituzionalmente rilevante, idoneo, se del caso, a rendere recessive le esigenze di bilancio e di buon funzionamento del mercato.

PAROLE-CHIAVE: *animali d'affezione; benessere degli animali; lotta al randagismo; concorrenza; principio di proporzionalità.*

Micaela Lottini – *The protection of pets in Italian and European law*

A recent ruling issued by the Puglia Regional Administrative Tribunal offers the opportunity to test how, due to the decisive influence of European law, the welfare of animals – in particular, pet animals – has risen to the rank of primary and constitutionally relevant interest, able, if necessary, to make the budgetary and competition protection requirements recessionary.

KEYWORDS: *Pets; Animal Welfare; Fight Against Stray Dogs; Competition; Proportionality Test.*