

Divieto di detenzione di un singolo elefante in una manifestazione circense

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 23 giugno 2023, n. 1571 - Nunziata, pres.; De Vita, est. - Ditta Individuale Madagascar Circus di Gravagna Oreste (avv. Ippoliti) c. Comune di Milano (avv.ti Bartolomeo, Mandarano, Marinelli, Licciardo, Pelucchi e Autieri) ed a.

Animali - Manifestazione circense - Divieto di detenzione di un singolo elefante.

(Omissis)

FATTO

Con ricorso notificato l'8 gennaio 2023 e depositato in pari data, la parte ricorrente ha impugnato, in parte qua, (i) l'autorizzazione prot. 29/12/2022.0715783.U della Direzione Verde e Ambiente del Comune di Milano, notificata in data 3 gennaio 2023, nella parte in cui ha assentito la manifestazione circense della medesima ricorrente, imponendo tuttavia il divieto di detenzione di un singolo elefante, in parte qua, (ii) il parere favorevole dell'Agenzia di Tutela della Salute della Città Metropolitana di Milano, pervenuto in data 22 dicembre 2022, PG 0710860/2022 del 27 dicembre 2022, e (iii) l'art. 34 del Regolamento per il Benessere e la Tutela degli Animali del Comune di Milano, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 4 del 3 febbraio 2020, nelle parti in cui risulta ostativo alla medesima ricorrente.

Con istanza presentata in data 2 dicembre 2022, il legale rappresentante della Ditta "Madagascar Circus" ha chiesto al Comune di Milano il rilascio dell'autorizzazione a detenere animali al fine di poter svolgere una manifestazione circense in Viale delle Puglie a Milano, nel periodo compreso tra il 10 gennaio 2023 e il 5 marzo 2023. Il Comune, previo coinvolgimento dei Garanti per la tutela degli animali, ha avviato una interlocuzione con la Ditta richiedente al fine di rimuovere alcune criticità connesse alla detenzione e alla custodia degli animali; successivamente al deposito delle controdeduzioni da parte della ricorrente, che ha segnalato la sussistenza di elementi in grado di neutralizzare e superare i contestati rilievi, l'Ufficio comunale competente ha rilasciato l'autorizzazione per lo svolgimento della manifestazione circense, imponendo tuttavia quale prescrizione il divieto di detenzione di un singolo elefante.

Assumendo l'illegittimità della condizione apposta all'autorizzazione, la parte ricorrente ne ha chiesto l'annullamento, unitamente agli atti presupposti, ivi compreso l'art. 34 del Regolamento per il Benessere e la Tutela degli Animali del Comune di Milano, in primo luogo, per violazione degli artt. 7 e ss. della legge n. 241 del 1990.

Ulteriormente sono stati dedotti l'illegittimità, in via propria e derivata, dell'art. 34 della deliberazione del Consiglio comunale di Milano n. 4/2020, la violazione delle Linee guida della Commissione CITES del 10 maggio 2000, l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, per travisamento dei presupposti in fatto e diritto, per difetto di motivazione e per illogicità, l'arbitrarietà e l'irragionevolezza.

Con il decreto n. 3/2023 è stata accolta, inaudita altera parte, la domanda di sospensione cautelare proposta dalla parte ricorrente ed è stata fissata la camera di consiglio per la trattazione collegiale dell'istanza di sospensione.

Si è costituito in giudizio il Comune di Milano, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

Con l'ordinanza n. 91/2023 è stata accolta la domanda di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati ed è stata fissata l'udienza pubblica per la trattazione del merito della controversia.

È intervenuta ad opponendum la L.A.V. - Lega Anti Vivisezione Onlus, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa della parte ricorrente, da una parte, ha eccepito l'inammissibilità dell'intervento ad opponendum della L.A.V., per mancato deposito dello Statuto della predetta associazione e ha segnalato, dall'altra, la tempestività delle proprie memorie e documentazione depositate nel rispetto dei termini dimidiati di cui all'art. 73 cod. proc. amm., come stabilito con Decreto n. 3/2023.

Alla pubblica udienza del 27 aprile 2023, il Collegio, preso atto dell'istanza formulata dalla difesa della parte ricorrente di passaggio in decisione della causa sugli scritti e senza discussione e uditi i difensori del Comune e della L.A.V. – quest'ultimo avendo altresì eccepito la tardività della memoria depositata dalla difesa della ricorrente –, ha trattenuto in decisione la controversia.

DIRITTO

1. In via preliminare, deve essere scrutinata l'eccezione di tardività del deposito della memoria e della documentazione della parte ricorrente, formulata in sede di udienza di discussione dalla difesa dell'interveniente ad opponendum, poiché i predetti atti sono stati depositati oltre i termini stabiliti dall'art. 73 cod. proc. amm.

1.1. L'eccezione è fondata.

Va premesso che il riferimento contenuto nella memoria della difesa della parte ricorrente al decreto n. 3/2023, con cui si



è giustificato il mancato rispetto dei tempi di deposito imposti dall'art. 73 cod. proc. amm., non ha alcun rilievo, atteso che nessun "atto normativo" avente i richiamati estremi è riferibile ai termini di deposito degli atti nel processo amministrativo.

Venendo alla specifica questione, va rilevato che la memoria finale è stata depositata dalla difesa della Ditta ricorrente in data 13 aprile 2023, ossia in violazione del termine di trenta giorni liberi per le memorie finali prima dell'udienza di trattazione della controversia stabilito dall'art. 73, comma 1, cod. proc. amm.; secondo la giurisprudenza, che il Collegio condivide, la memoria finale non può essere convertita in una memoria di replica – che beneficia del termine abbreviato di venti giorni liberi – e quindi la sua tardiva presentazione ne determina l'inutilizzabilità (cfr. Consiglio di Stato, VI, 15 novembre 2021, n. 7591; II, 30 settembre 2019, n. 6534; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 8 maggio 2023, n. 1084; IV, 11 luglio 2022, n. 1162). Ugualmente non può essere ritenuta ammissibile la documentazione depositata in giudizio dalla medesima parte ricorrente in data 4/5 aprile 2023, non essendo stato rispettato il termine di quaranta giorni liberi prima dell'udienza per tale deposito.

1.2. Ne discende la tardività sia della memoria finale che dei documenti depositati dalla difesa della parte ricorrente; va precisato che la memoria finale è ammissibile invece nella parte in cui contiene la richiesta di passaggio della causa in decisione senza previa discussione, essendo tale istanza tempestiva (cfr. Protocollo d'intesa per le udienze da svolgersi presso la giurisdizione amministrativa a decorrere dal 1° gennaio 2023).

2. Con riguardo alla legittimazione a intervenire in giudizio (ad opponendum) della L.A.V. - Lega Anti Vivisezione Onlus, la stessa deve ritenersi sussistente, visto che – come segnalato dal difensore della predetta parte in sede di udienza pubblica – si tratta di Ente morale, riconosciuto con Decreto Ministeriale 19 maggio 1998, e di Onlus - Organizzazione non lucrativa di utilità sociale; è altresì una Associazione di protezione ambientale, riconosciuta, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349 del 1986, con Decreto del Ministero dell'Ambiente 15 febbraio 2007 (Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 70 del 24 marzo 2007: <https://www.mase.gov.it/pagina/elenco-delle-associazioni-di-protezione-ambientale-riconosciute>) e rientra tra gli Enti e le Associazioni riconosciuti per l'affidamento degli animali oggetto di provvedimento di sequestro o confisca da parte del Ministero della Salute (Decreto 2/09 EN.AS. – Decreto Ministeriale Salute 2 novembre 2006 – Legge n. 189 del 2004; https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_969_0_file.pdf), nonché tra le entità beneficiarie del 5 per mille dell'Irpef (<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/elenco-permanente-delle-onlus-accreditate-per-il-2023>). A conferma di tale conclusione può essere richiamata la giurisprudenza che si è occupata della questione, secondo la quale «è sufficiente leggere lo Statuto della L.A.V. per verificare che si tratta di associazione che ha per fine la liberazione animale, l'affermazione dei diritti degli animali non umani e la loro protezione, alla zoomafia e la difesa dell'ambiente. Si batte per l'abolizione della vivisezione, della pesca, della caccia, delle produzioni animali, dell'allevamento, del commercio, degli spettacoli con animali e dell'utilizzo di qualsiasi essere vivente (art. 2 dello Statuto). Tale essendo lo scopo statutario della Lega, le questioni dedotte in giudizio (...) sono volte alla tutela della salute degli animali ...» (Consiglio di Stato, III, 8 febbraio 2021, n. 1186; anche TAR Lazio, Roma, III quater, 2 marzo 2022, n. 2450).

3. Passando all'esame del merito del ricorso, lo stesso è infondato.

4. Con la prima censura di ricorso si assume la violazione delle garanzie procedurali della parte ricorrente, in quanto gli Uffici comunali non avrebbero esaminato, vagliato e valutato le controdeduzioni formulate da essa ricorrente in sede di riscontro alla comunicazione comunale dell'8 novembre 2022.

4.1. La doglianza è infondata.

Pur non avendo il provvedimento impugnato richiamato espressamente la circostanza dell'avvenuta presentazione in sede procedimentale delle controdeduzioni da parte della ricorrente, risulta con certezza che queste ultime, oltre a essere state vagliate dal Comune, sono state anche in parte accolte.

Difatti, come è stato evidenziato nella relazione del responsabile del procedimento (all. 1 del Comune), attraverso la comunicazione dell'8 novembre 2022, l'Ufficio procedente, nel riscontrare la richiesta di autorizzazione temporanea per l'esercizio di uno spettacolo viaggiante formulata dalla parte ricorrente (all. 5 e ss. al ricorso), ha segnalato a quest'ultima alcuni aspetti problematici, in particolare (i) la necessità che le strutture di ricovero degli animali dovessero essere adeguate alle previsioni delle Linee Guida CITES 2006 (recepite dal Regolamento Comunale) e che (ii) fosse garantita la doppia recinzione prevista dal medesimo Regolamento per le strutture destinate agli animali appartenenti alle specie "che possono costituire pericolo per la salute e l'incolumità pubblica (ex Decreto Ministero ambiente del 19 aprile 1996; Legge 150/1992)". Con riguardo a tale ultimo aspetto si è precisato "che la seconda/doppia recinzione è da applicarsi solo alle aree occupate (anche solo in fase di trasferimento dalle gabbie al tendone, con esclusione del tendone stesso) da questi animali. La seconda recinzione ha lo scopo di impedire la fuga degli animali qualora la prima recinzione cedesse e quindi deve avere le stesse caratteristiche costruttive della (prima) recinzione approvata dalla Autorità Prefettizia. Inoltre la seconda recinzione deve trovarsi a una distanza dalla prima leggermente superiore alla altezza della stessa.

Più in particolare, si osserva quanto segue:

- **Elefante:** le Linee guida CITES non ammettono la detenzione di un singolo animale.
- **Ippopotamo:** è necessaria una doppia recinzione dal punto di vista strutturale identica (materiale, dimensioni, tecniche

costruttive) alla prima (...), e che dovrà essere a una distanza di circa 2 metri dalla prima (...). Inoltre la temperatura deve essere costantemente sopra i 15 gradi, e non avere una media di 15 gradi come da vostro progetto.

- Zebre: le strutture interne ed esterne sono sottodimensionate rispetto alle norme CITES.

- Felini: la doppia recinzione da voi proposta ha una altezza di 2 metri, una recinzione incapace di contenere un grosso felino. Anche in questo caso è necessaria una doppia recinzione dal punto di vista strutturale identica alla prima. Inoltre la seconda recinzione deve essere a una distanza di circa 3,8-4 metri dalla prima” (all. 6 al ricorso).

La parte ricorrente ha controdedotto alla richiamata comunicazione del Comune con la nota del 17 novembre 2022, attraverso la quale, oltre a contestare l'applicabilità delle Linee guida CITES 2006, mai adottate definitivamente, è stata versata nel procedimento della documentazione integrativa, consistente nella relazione descrittiva dei recinti interni ed esterni, corredata con planimetrie aggiornate, e nella relazione del veterinario in ordine alla detenzione di un singolo esemplare di elefante maximus (all. 7 e ss. al ricorso).

In data 3 gennaio 2023, il Comune ha rilasciato alla ricorrente l'autorizzazione per lo svolgimento dello spettacolo circense, imponendo soltanto il divieto di detenzione di un singolo elefante, nonché di maschi e femmine insieme, e non stabilendo ulteriori prescrizioni, diversamente da quanto prospettato nella comunicazione dell'8 novembre 2022.

Risulta, quindi, evidente che il Comune di Milano ha preso in esame – e, per la gran parte, accolto – le controdeduzioni presentate dalla ricorrente, avendo potuto accertare l'idoneità delle recinzioni e l'adeguatezza delle strutture di ricovero degli animali; l'unico elemento che non è stato condiviso ha riguardato la possibilità di detenere un singolo esemplare di elefante.

Nella sostanza gli Uffici comunali hanno osservato e rispettato le norme sul procedimento amministrativo.

Del resto, la giurisprudenza amministrativa interpreta le norme in materia di partecipazione procedimentale, non in senso formalistico, bensì avendo riguardo all'effettivo e oggettivo pregiudizio che la sua inosservanza abbia causato alle ragioni del soggetto privato nello specifico rapporto con la pubblica amministrazione (Consiglio di Stato, VI, 7 ottobre 2022, n. 8613; VI, 13 aprile 2022, n. 2772; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 2 maggio 2023, n. 1043; IV, 21 aprile 2023, n. 982). La partecipazione al procedimento amministrativo, difatti, non deve garantire un puntuale e analitico vaglio di tutte le possibili argomentazioni che possono essere svolte dalla parte privata, bastando che la parte sia stata messa in condizione di interloquire con l'Amministrazione e che tale aspetto emerga con chiarezza dalla motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno dell'atto conclusivo (cfr. Consiglio di Stato, VI, 15 febbraio 2023, n. 1577; anche, IV, 24 marzo 2023, n. 3006); nella specie è stato dimostrato che nessuna violazione delle prerogative della parte privata è stata commessa.

4.2. Ciò determina il rigetto della prima doglianza.

5. Con il secondo motivo del ricorso si assume l'illegittimità del divieto di detenere un unico esemplare di elefante, quale condizione apposta all'autorizzazione rilasciata dal Comune di Milano, come pure della presupposta previsione regolamentare, in quanto le Linee guida CITES del 2006 non sarebbero né cogenti, né vincolanti, poiché le uniche Linee guida operative in Italia sarebbero quelle del 2000, che non impongono alcun divieto di detenzione di unico esemplare di elefante nei circhi; peraltro un tale divieto sarebbe privo di qualsivoglia logica giuridica e fattuale e sarebbe contraddetto anche dal punto di vista medico-scientifico-veterinario.

5.1. La censura è infondata.

Il divieto di detenzione di un singolo esemplare di elefante è stato motivato dagli Uffici comunali richiamando le prescrizioni contenute nelle Linee guida CITES del 2006, integralmente recepite dall'art. 34 del Regolamento per il Benessere e la Tutela degli Animali del Comune di Milano. Quindi la verifica della legittimità della prescrizione sul divieto di detenzione del singolo elefante, contenuta nel provvedimento che ha autorizzato lo svolgimento dello spettacolo circense, deve essere preceduta dall'accertamento della legittimità dell'art. 34 del Regolamento comunale, che rappresenta il presupposto dell'apposizione della richiamata condizione restrittiva.

5.2. In linea generale, va evidenziato che la potestà regolamentare comunale rinviene il proprio diretto fondamento nella Costituzione che, all'art. 117, sesto comma, terzo periodo, stabilisce che “i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”. Anche la legislazione primaria riconosce espressamente una tale potestà, statuendo che, “nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni” (art. 7 del D. Lgs. n. 267 del 2000 - Testo unico degli Enti locali; cfr. anche art. 4 della legge n. 131 del 2003 – c.d. legge “La Loggia”: in giurisprudenza, ex multis, T.A.R. Lombardia, Milano, III, 29 novembre 2021, n. 2631). Quindi, alla stregua delle richiamate previsioni, la potestà regolamentare è attribuita al Comune per la disciplina della propria organizzazione e per lo svolgimento delle funzioni proprie o allo stesso conferite (dalla legge statale o regionale: cfr., per l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, l'art. 14, comma 27, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, con legge n. 122 del 2010). Tale assetto – direttamente correlato alla circostanza che il Comune è Ente a competenza generale, rappresentativo della collettività presente sul proprio territorio (cfr. art. 3, comma 2, del D. Lgs. n. 267 del 2000) – deve essere tuttavia coordinato, come già rilevato, con l'applicazione nell'ambito pubblicistico, almeno in via generale e salvo eccezioni, del

principio di legalità (ex art. 97 Cost.), che presuppone la sussistenza di una norma primaria attributiva, anche in via implicita, del potere o della funzione a un determinato organo o Ente, in modo da legittimarne l'intervento in sede normativa, e quindi anche regolamentare (cfr., sul principio di legalità sostanziale, Corte costituzionale, sentenza n. 115 del 2011). È stato, difatti, rilevato che l'autonomia comunale *“non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare [- con legge, appunto, -] gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali”* (Corte costituzionale, sentenze n. 202 del 2021 e n. 160 del 2016). Del resto, in presenza di esigenze generali, si possono giustificare disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali, purché non venga menomato il nucleo fondamentale delle funzioni loro spettanti (cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 202 del 2021 e n. 119 del 2020). Oltretutto, il richiamato art. 117, sesto comma, Cost., nella sua prima parte, stabilisce che *“la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia”*, da cui discende che la potestà regolamentare comunale è inibita, o comunque risulta recessiva, laddove, pur a fronte di funzioni attribuite all'Ente locale, esiste o viene successivamente introdotta una disciplina – anche a livello di fonte secondaria – relativa a una materia appartenente alla potestà legislativa statale o regionale: deve sottolinearsi a tal fine che il testo costituzionale definisce *“materie”* quelle attribuite alla potestà, oltre che legislativa, anche regolamentare dello Stato e delle Regioni, mentre qualifica come *“funzioni”* quelle attribuite al potere regolamentare dei Comuni (cfr. art. 117, secondo comma, lett. p, e sesto comma, e art. 118 Cost.). Se quindi spetta ai livelli di governo superiori (Stato e Regioni) la disciplina legislativa e regolamentare riguardante le *“materie”* – intese come ambiti omogenei dell'ordinamento complessivo (si prescinde dalla distinzione tra materie in senso stretto e competenze di tipo trasversale, su cui si rinvia a Corte costituzionale, sentenza n. 407 del 2002) –, agli Enti locali è attribuito il potere regolamentare in ordine ai compiti e alle potestà agli stessi affidati (*“funzioni amministrative”*): la potestà regolamentare di matrice comunale è pertanto indirizzata a regolare lo svolgimento dei predetti compiti, mentre la disciplina sostanziale delle materie spetta, di regola, agli Enti sovraordinati, in tal modo inibendosi la possibilità di regolamentazione diretta delle stesse da parte del Comune (T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 21 settembre 2022, n. 2034).

5.3. Nella materia de qua – ossia quella relativa al benessere e al trattamento degli animali in generale – allo stato non si rinviene una complessiva ed esauriente regolamentazione da parte della legislazione primaria (europea, nazionale o regionale), essendo state adottate norme che disciplinano il trattamento degli animali come fattori della produzione agricola finalizzata al consumo umano o in quanto soggetti a sperimentazioni scientifiche, oppure sono rivolte alla tutela degli animali di affezione e alla prevenzione di malattie pericolose per l'uomo (cfr. legge n. 623 del 1985, sulla protezione degli animali da allevamento e da macello; legge n. 281 del 1981, legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo, attuata nella Regione Lombardia con legge n. 16 del 2006; legge n. 150 del 1992, riguardante la disciplina dei reati relativi all'applicazione in Italia della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione; D. Lgs. n. 146 del 2001, sulla protezione degli animali negli allevamenti; legge n. 189 del 2004, sul divieto di maltrattamento degli animali e l'impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate; Regolamento C.E. n. 1 del 2005, sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate; D. Lgs. n. 73 del 2005, relativo alla custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici; Regolamento C.E. n. 1099 del 2009, sulla protezione degli animali durante l'abbattimento; legge n. 201 del 2010, sulla protezione degli animali da compagnia; D. Lgs. n. 26 del 2014, sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici; D. Lgs. n. 135 del 2022, in materia di commercio, importazione, conservazione di animali della fauna selvatica ed esotica e formazione per operatori e professionisti degli animali).

Il riferito tessuto normativo, certamente non esaustivo, deve necessariamente rapportarsi con la recente riforma costituzionale entrata in vigore in data 9 marzo 2022, che contiene uno specifico riferimento alla tutela dell'ambiente e degli animali – “[La Repubblica] *tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*” – per il tramite dell'introduzione, con la Legge costituzionale n. 1 del 2022, dell'art. 9, terzo comma, Cost. Attraverso tale novella costituzionale si è dato vita a una riserva assoluta di legge statale con riguardo alla tutela degli animali, rafforzandosi in tal modo la già prevista potestà legislativa esclusiva statale in materia di ambiente (art. 117, secondo comma, lett. s, della Costituzione).

Sebbene, allo stato, non sia stata ancora approvata una legge statale attuativa del richiamato disposto costituzionale, si deve ritenere pienamente in vigore il Regolamento per il Benessere e la Tutela degli Animali approvato dal Consiglio comunale di Milano il 3 febbraio 2020, ovvero antecedentemente alla modifica dell'art. 9 della Costituzione, allorquando non esisteva una riserva assoluta di legge statale per tutela degli animali (non essendo ritenuta ostativa dalla giurisprudenza costituzionale la previsione di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s, della Costituzione: *“le Regioni, come già sottolineato, nell'esercizio delle proprie competenze in materia sanitaria e nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale, possono dettare misure e obblighi al fine di prevenire il randagismo e di tutelare il benessere animale”*: Corte costituzionale, sentenza n. 277 del 2019). Tale interpretazione trova conforto nella giurisprudenza, non solo costituzionale, che all'atto dell'entrata in vigore della Riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione approvata nel mese di ottobre del 2001, ha ritenuto che gli atti normativi (anche di rango regolamentare) legittimamente emanati prima della riforma nel rispetto della pregressa normativa, poi superata dalla predetta riforma, nel rispetto del

principio di continuità dell'ordinamento, continuano a restare in vigore (c.d. norme cedevoli), fino a quando non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'Autorità dotata di competenza nel nuovo sistema (Corte costituzionale, sentenze n. 376 del 2002 e n. 13 del 2004; Consiglio di Stato, Ad. gen., 11 aprile 2002, n. 1). Difatti, la Legge costituzionale n. 3 del 2001 non ha *“la capacità di rendere invalidi atti posti in essere in conformità al previgente riparto di competenze”* (Corte costituzionale, sentenza n. 507 del 2002). Anche il legislatore ha confermato la validità del principio di continuità, richiamandolo espressamente nell'art. 1, comma 2, della legge n. 131 del 2003 (c.d. Legge La Loggia: *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*).

Quindi, anche in assenza di espressa *“autorizzazione”* del legislatore statale, certamente deve ritenersi valida ed efficace la normativa regolamentare vigente, che solo un futuro intervento espresso del richiamato legislatore potrà conformare, tenuto altresì conto, come rilevato in precedenza, che la tutela degli animali è strettamente funzionale al perseguimento di un obiettivo *“proprio”* anche del Comune.

5.4. La disposizione regolamentare impugnata, posta a presupposto dell'autorizzazione condizionata, pur interferendo quindi con una materia – quella della tutela degli animali – ricompresa nella riserva di legge statale (art. 9, terzo comma, Cost.), ad oggi, non ancora oggetto di disciplina attuativa, per quanto evidenziato in precedenza, deve ritenersi pienamente in vigore. La contestata disposizione comunale, adottata nel perseguimento di finalità di tutela del benessere animale – certamente rientrando nella titolarità del Comune con riguardo al proprio ambito territoriale (cfr. art. 3 del D.P.R. 31 marzo 1979: *“È attribuita ai comuni, singoli o associati, ed alle comunità montane, ai sensi degli articoli 27, primo comma, lettera a), e 18 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, 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”*; si veda tuttavia in senso opposto, Consiglio di Stato, V, 23 marzo 2023, n. 2291) –, si pone infatti quale strumento idoneo al perseguimento di siffatto obiettivo; il Comune, nell'ambito delle proprie finalità istituzionali, può certamente ricorrere al potere regolamentare per disciplinare le funzioni di cui è titolare e può anche, nel caso vi sia una interferenza con materie affidate alla potestà normativa di altri Enti, intervenire in tali settori, purché la sovrapposizione che si determina risulti strettamente funzionale al perseguimento dell'obiettivo *“proprio”* del Comune e non rappresenti, invece, un tentativo di regolamentare surrettiziamente in via diretta materie avulse dalla competenza del medesimo Ente; si deve trattare di una interferenza che non fuoriesca dal perimetro degli interessi comunali e che non impatti poi sul nucleo essenziale della disciplina sostanziale della materia già oggetto di regolamentazione da parte dello Stato o della Regione (cfr., per un parallelo, Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 2020). Nella fattispecie esaminata ricorrono tutti i richiamati presupposti per la perdurante vigenza della normativa regolamentare comunale, che risulta altresì rispettosa del principio di proporzionalità, poiché nella stessa si fa riferimento al *“disincentivo”* del possesso degli esemplari a rischio e non si prevede una generale inibizione dell'attività da parte degli operatori del settore circense, i quali non subiscono alcuna rilevante e ingiustificata limitazione della propria iniziativa economica privata.

5.5. Quanto alla possibilità (rectius, necessità) per il Comune di riferirsi alle Linee guida adottate dalla Commissione CITES del 2006, non oggetto di formale recepimento da parte del Ministero dell'Ambiente, a differenza di quelle del 2000 (all. 15 al ricorso), la stessa deve ritenersi certamente ammessa.

Tale conclusione muove dal presupposto che, fino all'entrata in vigore del D. Lgs. n. 135 del 2022 (che ha abrogato l'art. 6 della legge n. 150 del 1992), la detenzione di animali di specie selvatica utilizzati nei circhi e delle mostre faunistiche, al fine di garantire il rispetto delle loro esigenze di benessere e di cura, era rimessa alla valutazione dell'apposita Commissione scientifica prevista dall'art. 4, comma 5, della legge n. 150 del 1992, c.d. Commissione scientifica CITES (*“Con decreto del Ministro dell'ambiente, adottato di concerto con il Ministro delle politiche agricole e forestali e con il Ministro del commercio con l'estero, è istituita presso il Ministero dell'ambiente la Commissione scientifica per l'applicazione della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, di cui alla legge 19 dicembre 1975, n. 874”*).

Quindi si tratta dell'Autorità preposta, per espressa disposizione di legge, al settore della tutela degli animali e alla verifica della corretta applicazione della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione.

Il rilievo istituzionale della predetta Commissione scientifica – definita Autorità scientifica dall'art. 13, par. 2, Regolamento CE n. 338/97 – rende le determinazioni di quest'ultima, da un punto di vista della loro validità scientifica, altamente qualificate e giustifica la decisione di porle a fondamento di una attività normativa (regolamentare, nella specie). Sul punto, può richiamarsi, la recente giurisprudenza costituzionale, secondo la quale risulta in linea con il dettato costituzionale la circostanza che soltanto i dati scientifici forniti dalle Autorità istituzionalmente preposte allo specifico settore possano giustificare le scelte politiche del titolare del potere normativo (legislativo e regolamentare), non potendo il predetto apporto essere sostituito ricorrendo a fonti diverse, ancorché possa trattarsi di *“esperti”* del settore, visto che non risulterebbero chiari i criteri di scelta di siffatti ultimi soggetti (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 14 del 2023).

Peraltro, per riconoscere *“validità”* alle determinazioni delle istituzioni scientifiche non si richiede un loro recepimento attraverso atti dotati di forza precettiva – ovvero non devono essere validate da alcuna altra Autorità pubblica, attraverso forme o modalità particolari – ma basta che le stesse siano state ritualmente adottate, nel rispetto delle regole proprie del

settore, dalla medesima Autorità.

Di conseguenza, non rileva che le Linee guida formulate nel 2006 – a differenza di quelle risalenti al 2000 – non siano state recepite in un atto formale da parte del Ministero dell'Ambiente, trattandosi di una determinazione che la Commissione CITES ha adottato in ragione della necessità di aggiornare la disciplina di riferimento: è stato, infatti, precisato che *“il 10 maggio 2000 la Commissione Scientifica ha emanato le prime linee guida di indirizzo per il mantenimento di animali presso circhi e mostre itineranti. Trascorsi sei anni dall'approvazione del documento, tenuto conto delle ricadute applicative e delle nuove conoscenze acquisite in materia, è sentita l'esigenza di aggiornare la disciplina di riferimento per renderla più aderente alle necessità di tutela del benessere animale e degli operatori del settore”* (all. 11 del Comune, pag. 1).

Sul punto, sempre richiamando a supporto la già citata giurisprudenza costituzionale, si deve evidenziare che le determinazioni adottate sulla base di conoscenze medico-scientifiche sono per natura transitorie, perché assunte allo stato delle conoscenze del momento e destinate a essere superate a seguito dell'evoluzione medico-scientifica. Ciò conduce inevitabilmente a dover valorizzare in maniera adeguata la *«dinamica evolutiva propria delle conoscenze medico-scientifiche che debbono sorreggere le scelte normative in campo sanitario [o, più in generale, scientifico]»* (Corte costituzionale, sentenza n. 5 del 2018), poiché lo stato delle conoscenze scientifiche in un dato momento non esclude, e anzi impone, che, mutate le condizioni, sia necessario rivalutare e riconsiderare le scelte antecedentemente effettuate (Corte costituzionale, sentenza n. 14 del 2023).

Pertanto, il riferimento contenuto nel Regolamento comunale impugnato alle Linee guida del 2006 non risulta illegittimo, ma anzi appare pienamente coerente con i principi espressi in materia dalla Corte costituzionale.

5.6. Alla stregua delle predette considerazioni deve essere ritenuta legittima la previsione contenuta nell'art. 34, comma 4, del Regolamento per il Benessere e la Tutela degli Animali del Comune di Milano, dove si stabilisce che *“il Comune di Milano dall'entrata in vigore di questo Regolamento disincentiva sul proprio territorio l'attendamento di circhi, spettacoli e mostre itineranti con al seguito esemplari meritevoli di particolare protezione quali quelli indicati [nelle “Linee guida per il mantenimento degli animali nei circhi e nelle mostre itineranti”, emanate dalla Commissione Scientifica CITES con Delibera del 13 aprile 2006, e successive modificazioni,] appartenenti alle seguenti specie/gruppi tassonomici: primati, cetacei, lupi, orsi, pinnipedi, rinoceronti, ippopotami, giraffe, grandi felini ed elefanti. Il disincentivo si estende anche alle iniziative aventi carattere meramente espositivo”*, in particolare riferendosi a quella parte delle citate Linee guida in cui si prevede che, in sede di allestimento e preparazione di uno spettacolo circense, *“non può essere ammessa la detenzione di un singolo [elefante], così come la detenzione di maschi e femmine insieme”* (all. 11 del Comune, pag. 12).

Conseguentemente, anche la condizione apposta all'autorizzazione del 29 dicembre 2022, deve ritenersi legittima, in quanto di contenuto conforme al richiamato art. 34 del Regolamento comunale.

Quanto alla proporzionalità della misura, va sottolineato che si è disposto il divieto di detenzione del singolo esemplare e non si è inibito lo svolgimento dell'intero spettacolo – che peraltro, nella specie, si è svolto regolarmente e senza limitazioni, in ragione dell'avvenuto accoglimento dell'istanza cautelare –, non conculcandosi in tal modo l'iniziativa economica privata in maniera sproporzionata e abnorme e risultando la misura assunta dal Comune del tutto ragionevole.

5.7. In ragione delle suesposte considerazioni, lo scrutinato motivo deve essere respinto.

6. All'infondatezza dei motivi di ricorso, segue il rigetto dell'intero gravame.

7. Le spese di giudizio, in ragione del complessivo andamento della controversia, possono essere compensate tra tutte le parti di causa.

(Omissis)