

Autorizzazione alla detenzione di animali per una manifestazione circense

Cons. Stato, Sez. IV 30 settembre 2025, n. 7610 - Lopilato, pres.; Loria, est. - Madagascar Circus di Gravagna Oreste (avv. Ippoliti) c. Comune di Milano (avv.ti Bartolomeo, Lepore, Mandarano, Marinelli, Licciardo, Pelucchi, Autieri) ed a.

Animali - Attività circense - Autorizzazione alla detenzione di animali al fine di poter svolgere una manifestazione circense - Divieto di detenzione di un singolo elefante.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. In punto di fatto si rileva che in data 2 dicembre 2022 il legale rappresentante della Ditta “Madagascar Circus” – esercente attività circense - ha chiesto al Comune di Milano il rilascio dell’autorizzazione alla detenzione di 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.

1.2. 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.

1.3. Successivamente al deposito delle controdeduzioni da parte della istante, 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.

2. La Ditta ha pertanto proposto ricorso al T.A.R. per la Lombardia, assumendo l’illegittimità della condizione – di divieto di detenzione di un solo esemplare di elefante - apposta all’autorizzazione e chiedendone 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.

2.1. Ulteriormente sono stati dedotti l’illegittimità, in via propria e derivata, dell’art. 34 della deliberazione del Consiglio comunale di Milano n. 4 del 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.

3. La impugnata sentenza emessa dal T.A.R. ha respinto il ricorso.

3.1. Segnatamente, in via preliminare, il T.A.R. ha accolto 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* (LAV – lega antivivisezione), poiché i predetti atti sono stati depositati oltre i termini stabiliti dall’art. 73 c.p.a.

3.2. Con riguardo alla legittimazione a intervenire in giudizio (*ad opponendum*) della L.A.V. - Lega Anti Vivisezione Onlus, la stessa è stata ritenuta sussistente, poiché si tratta di Ente morale, riconosciuto con Decreto Ministeriale nonché di un’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.

4. Nel merito, il ricorso è stato ritenuto infondato poiché le controdeduzioni presentate da parte della ricorrente, oltre a essere state esaminate dal Comune, sono state anche in parte accolte, avendo potuto accertare l’idoneità delle recinzioni e l’adeguatezza delle strutture di ricovero degli animali mentre l’unico elemento che non è stato condiviso dall’Amministrazione ha riguardato la possibilità di detenere un singolo esemplare di elefante.

4.1. Dunque, il T.A.R. ha ritenuto che gli Uffici comunali abbiano osservato e rispettato le norme sul procedimento amministrativo.

4.2. Inoltre, è stato rilevato che la disposizione regolamentare impugnata, posta a presupposto dell’autorizzazione condizionata, pur interferendo 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, dovrebbe ritenersi pienamente in vigore.

Ha aggiunto il giudice di primo grado che il Comune, nell’ambito delle proprie finalità istituzionali, può 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.

Infine, il T.A.R. ha sottolineato che si è disposto il divieto di detenzione del singolo esemplare e non si è inibito lo svolgimento dell’intero spettacolo circense – che peraltro, nella specie, si è svolto regolarmente e senza limitazioni, in

ragione dell'avvenuto accoglimento dell'istanza cautelare – non incidendo in tal modo sull'iniziativa economica privata in maniera sproporzionata e abnorme e risultando la misura adottata dal Comune del tutto ragionevole.

5. Avverso la menzionata sentenza la Ditta Individuale Madagascar Circus di Gravagna Oreste ha proposto appello, articolando due motivi di gravame, e ha presentato istanza cautelare collegiale ex art. 55. c.p.a. ai soli fini della celere fissazione dell'udienza di merito.

1. Con il primo motivo ha dedotto la *“Erroneità della sentenza: violazione degli artt. 7 e ss. della l. 241/1990”*.

L'appellante sostiene di avere analiticamente esposto nella fase endoprocedimentale che le linee guida CITES del 2006 opposte non fossero cogenti e vincolanti, poiché mai approvate, mentre sul punto il provvedimento impugnato nulla osserva e dunque le controdeduzioni risultano *tamquam non essent*.

Il primo giudice ha ritenuto che comunque le garanzie endoprocedimentali siano state rispettate in quanto le controdeduzioni della ricorrente sarebbero state accolte per la gran parte ma, come esposto in primo grado, il Comune non si sarebbe affatto pronunciato su questo specifico dirimente aspetto, e ciò costituirebbe una violazione delle garanzie procedurali previste dall'art. 7 ss. l. 241 del 1990.

2. Con il secondo motivo ha dedotto la *“Erroneità ed omessa pronuncia: illegittimità in via propria e derivata per illegittimità dell'art. 34 della delibera del consiglio comunale di Milano n. 4/2020; violazione delle linee guida della commissione CITES del 10/05/2020; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei presupposti in fatto e diritto, difetto di motivazione, illogicità; arbitrarietà, irragionevolezza”*.

L'appellante osserva che non esiste alcuna delibera della Commissione Scientifica CITES che abbia approvato le linee guida nel 2006 e che il Ministero dell'Ambiente, con parere adottato nel 2020 emesso su richiesta della stessa appellante, ha precisato che le uniche linee guida adottate ed in vigore dalla Commissione Scientifica CITES, insediata presso il Ministero, sono quelle del 10 maggio 2000 e che la bozza di modifica del 2006, seppure disponibile nel circuito internet, non è mai stata adottata e non è da ritenersi ufficiale.

Dunque, il Comune di Milano avrebbe imposto alla ditta una prescrizione inopponibile giacché le linee guida del 2000 non sono state opposte e non impongono in alcun modo alle attività circensi di dotarsi obbligatoriamente di almeno due esemplari di elefanti e di non poter quindi detenere un unico elefante.

Si argomenta pertanto in relazione alla illegittimità del provvedimento impugnato in primo grado sia in via propria e derivata per illegittimità derivante da quella dell'art. 34 del Regolamento sopra citato poiché tale articolo richiama le linee guida mai approvate e non vigenti, sia perché sarebbe emanato in violazione delle uniche vigenti linee guida che sono quelle del CITES dell'anno 2000. L'illegittimità della previsione regolamentare risulterebbe manifesta laddove dichiara di basarsi su linee guida non ufficiali, menzionando una delibera della Commissione Scientifica inesistente e non cogente, ossia una mera bozza che ha circolato sui canali internet ma priva di alcun valore giuridico.

Inoltre, l'appellante rileva che il Comune di Milano non ha motivato in alcun modo perché abbia deciso di porre a fondamento del proprio regolamento una bozza di linee guida circolata non ufficialmente su internet, priva di valenza scientifica, non cogente e vincolante.

La prescrizione sarebbe inoltre controproducente per lo stesso animale poiché seppure, con costi ed impegno da parte dell'appellante, si separasse l'elefante dagli altri animali e componenti del Circo, con cui convive da decenni, si creerebbero fonti di enorme stress e sofferenza per l'animale stesso. Il “branco” dell'esemplare in questione è invero costituito dagli altri animali del circo, con cui interagisce da decenni, e condivide le camminate e il pasto.

Dunque, si ritiene che il provvedimento gravato in primo grado sia illegittimo in parte qua per illegittimità della disposizione regolamentare opposta e che, pertanto, l'appello sia da accogliere.

3. Il Comune di Milano si è costituito in giudizio e ha eccepito, con la memoria del 9 novembre 2023, l'inammissibilità del ricorso:

a) sotto il profilo della mancanza di una procura speciale alle liti in relazione all'art. 40, comma 1, lettera g), c.p.a. rilasciata da Madagascar Circus di Gravagna Oreste nei confronti del proprio difensore, in quanto quella rilasciata non menziona espressamente il ricorso né l'oggetto per il quale è stato conferito lo *ius postulandi* al legale avversario;

b) sotto il profilo della carenza di un interesse attuale all'impugnazione della sentenza gravata poiché il provvedimento autorizzatorio con cui il Comune di Milano specificava l'esistenza del divieto *“di detenzione di un singolo elefante, nonché di maschi e femmine insieme”*, secondo quanto si legge nel medesimo provvedimento riguardava la detenzione di animali al solo ed unico scopo della manifestazione circense tenutasi in Milano, viale Puglie dal 10 gennaio 2023 al 5 marzo 2023 sicché il provvedimento impugnato ha cessato di produrre i suoi effetti.

3.1. L'Associazione LAV - Lega Anti Vivisezione si è costituita in giudizio e ha anch'essa eccepito il difetto della procura alle liti analogamente a quanto fatto dal Comune, nonché l'assenza di indicazione del riferimento impugnato in primo grado.

3.2. In vista della pubblica udienza, tutte le parti hanno depositato memorie con le quali hanno argomentato in ordine alle rispettive difese.

4. Alla pubblica udienza del giorno 22 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il Collegio ritiene, in via preliminare, di esaminare le eccezioni proposte dalle parti costituite.

5.1. Con una prima eccezione il Comune di Milano e la LAV hanno rilevato il difetto della procura alle liti del difensore

dell'appellante poiché non sarebbe stato citato l'oggetto del ricorso ex art. 40 c.p.a.

L'eccezione è infondata poiché l'appellante ha depositato il 25 novembre 2023 un'apposita procura speciale, anche con ratifica del precedente operato, da parte dell'Avv. Carlini prima della scadenza del termine per l'impugnazione della sentenza di primo grado. Pertanto per il principio della salvezza degli atti processuali e del raggiungimento dello scopo, deve ritenersi sanato il difetto dell'originaria procura.

5.2. Anche l'eccezione di carenza di interesse al ricorso è infondata e va respinta poiché il provvedimento impugnato si basa sull'applicazione dell'impugnato articolo 34 del Regolamento comunale *in subiecta materia* sicché ove l'appellante – come dichiarato nella memoria del 15 aprile 2025 – intenda effettuare ulteriori spettacoli circensi si ritroverebbe presumibilmente dinanzi allo stesso tipo di provvedimento da parte del Comune. Pertanto, a prescindere dal dispiegarsi dell'efficacia del provvedimento impugnato, vi è l'interesse della parte appellante alla decisione.

6. Nel merito l'appello è fondato.

Il *"principio della ragione più liquida"* (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2015, § 5.3.), corollario del principio di economia processuale, consente di derogare all'ordine logico di esame delle questioni e di esaminare direttamente il motivo più rilevante, vale a dire il secondo motivo con il quale è stata dedotta l'illegittimità in via propria e derivata per la illegittimità dell'art. 34 della delibera del Consiglio comunale di Milano n. 4/2020; la violazione delle Linee guida della Commissione CITES del 10 maggio 2020; l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei presupposti in fatto e in diritto, l'arbitrarietà e l'irragionevolezza.

7. In primo luogo, deve essere evidenziato che il provvedimento impugnato con cui l'appellante è stata autorizzata alla detenzione temporanea di animali per lo svolgimento di una manifestazione circense è basato nella parte impugnata – quella con la quale è stato prescritto il divieto di detenzione di un singolo elefante - su una specifica disposizione del Regolamento comunale per il benessere e la tutela degli animali del Comune di Milano che ha inteso recepire integralmente le Linee guida Cites del 2006.

7.1. Sotto il profilo del riparto di competenze, l'art. 9 Cost, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, entrato in vigore in data 9 marzo 2022, prevede la *"Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni"*, aggiungendo che *"La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali"*.

Prima di tale riforma, non vi era una previsione espressa in materia di protezione degli animali, anche se, come risulta anche dall'analisi dei lavori preparatori della riforma costituzionale del 2022, vi era già una stretta connessione tra tutela dell'ambiente e tutela degli animali, con conseguente competenza esclusiva statale.

Tale disposizione costituzionale, pur se inserita nella prima parte della Costituzione e quindi nella parte in cui sono previsti i principi costituzionali, attiene anche al riparto delle competenze legislative, demandando, in via esclusiva, allo Stato la competenza a regolare la materia relativa alla protezione degli animali.

Questa Sezione, con la sentenza n. 2232 del 18 marzo 2025, pur se in un ambito differente - ma con principi estensibili anche nella fattispecie in esame - ha affermato che *"la materia della tutela dell'ambiente e quella dei materiali esplosivi sono riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, con la conseguenza che, per il richiamato principio del parallelismo, la potestà regolamentare spetta allo Stato, salva la facoltà di delega alle Regioni, ma – in ogni caso – non spetta ai Comuni, i quali, secondo l'art. 117, comma 6, Cost., "hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" e, sul punto, va precisato che nessuna delle disposizioni invocate dal Comune reca siffatta attribuzione di poteri o funzioni ai Comuni"*.

Si è aggiunto che *"l'art. 7 del d.lgs. n. 267 del 2000, del pari, esprime una regola opposta a quella prospettata dal Comune, in quanto limita il potere regolamentare del Comune alle "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", sicché tale norma esclude – di per sé – che sussista una potestà regolamentare generale dei Comuni, in linea, del resto, con il quadro costituzionale sopra richiamato"*.

7.2. In via incidentale, si rileva che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 16 del 2024 ha individuato, richiamando i principi sanciti nelle proprie precedenti sentenze, l'ambito della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» e gli spazi entro i quali può operare una competenza legislativa regionale, che intersechi la tutela ambientale.

In particolare la Corte si è soffermata sul rapporto tra competenza legislativa esclusiva statale competenza legislativa regionale affermando che:

"In particolare, questa Corte ha affermato che le disposizioni legislative statali «fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, [nel senso che] ad esse [è] consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)" (sentenza n. 300 del 2013)» (sentenza n. 197 del 2014).

L'esigenza di non compromettere il punto di equilibrio individuato dalla norma dello Stato ha diverse implicazioni.

(...) Anzitutto, quando il legislatore ha bilanciato l'ambiente con interessi rispetto ai quali non si possono concepire soluzioni disarticolate sul piano territoriale, questa Corte ha ritenuto l'intervento statale imprescindibile e tale da non lasciare spazio a interventi regionali, che incidano, sia pure in melius, rispetto alla protezione dell'ambiente. Infatti,

quando la logica di fondo della disciplina statale non si risolve nella mera tutela dell'ambiente, ma serve a fissare punti di equilibrio che rispondono «ad una ratio più complessa e articolata», gli stessi «debbono ritenersi inderogabili dalle Regioni anche in melius» (sentenza n. 307 del 2003).

Nel caso in esame, il Comune di Milano ha esorbitato dalle proprie competenze peraltro in assenza di Linee guida definitivamente approvate e recepite dal competente Dicastero.

Invero, le Linee guida del 2006 non sono vigenti giacché le uniche che risultano approvate e vigenti della Commissione Scientifica CITES sono quelle del 10 maggio 2000 - recanti *“criteri per il mantenimento di animali nei circhi e nelle mostre viaggianti”* – come risulta anche dalla nota del Ministero dell'Ambiente (cfr. doc. 15 fascicolo I grado, prot. n. 4987/MATTM, del 28 gennaio 2020), ove peraltro si legge che la bozza di modifica del 2006, seppure disponibile sul circuito internet non è da ritenersi ufficiale e non è mai stata adottata dal Ministero.

Va rimarcato altresì che le Linee guida vigenti del 2000 non contengono la prescrizione contenuta nel provvedimento impugnato in dichiarata applicazione delle Linee guida Cites del 2006.

Deve essere precisato che, pur in assenza di una legge quadro statale attuativa dell'art. 9 della Costituzione, in materia di modi e forme di tutela degli animali, entrato in vigore in data 9 marzo 2022 – e quindi posteriormente rispetto al regolamento comunale n. 4 del 3 febbraio 2020 – e pur mantenendo i Comuni la potestà regolamentare ex art. 117 sesto comma Cost., l'art. 34 del regolamento in questione risulta eccedente rispetto alla competenza dell'Ente locale, dovendo le Linee guida Cites comunque essere recepite con un atto di competenza statale e non potendo pertanto costituire oggetto di recepimento diretto (e peraltro in questo caso *“integrale”*) da parte del regolamento comunale, che avrebbe dovuto eventualmente riferirsi alle Linee guida del 2000.

E' bene rilevare che in una materia di competenza statale non si potrebbe neanche autorizzare l'adozione, in via di supplenza, di atti regolamentari comunali perché ciò implicherebbe demandare l'esercizio di funzioni legislative ad enti locali fuori da una necessaria cornice di legislazione primaria, statale o regionale.

Inconferenti sono le sentenze della Corte costituzionale n. 5 del 2018 e n. 14 del 2023, citate dall'interveniente nella memoria del 29 aprile 2025, riguardanti la diversa questione dell'obbligo vaccinale in relazione all'art. 32 della Costituzione né a fondamento del generale richiamo di cui all'art. 34 del Regolamento impugnato può essere posto l'art. 7 del d.lgs. n. 267 del 2000: *“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.”*

Come risulta chiaro dal testo riportato, la potestà regolamentare del Comune si esercita, nel rispetto della legge e dello statuto e nelle materie di competenza comunale senza che tale disposizione autorizzi l'ente locale a regolamentare con disposizioni di carattere generale interi ambiti delle attività esercitabili sul proprio territorio, in assenza di una cornice di disposizioni legislative di rango primario.

Peraltro, come dedotto dall'atto di appello, nel caso in esame il Comune non ha neanche indicato quali siano le specifiche disposizioni delle Linee guida del 2006 che ha inteso recepire e le motivazioni per le quali alcune di tali disposizioni avrebbero potuto essere recepite nel Regolamento comunale, in tal modo sottraendo l'esercizio della propria discrezionalità amministrativa al sindacato generale di legittimità esercitabile attraverso il prisma della motivazione dell'atto amministrativo, anche di carattere generale qual è l'atto regolamentare impugnato.

7.3. Per le ragioni sin qui esposte, prescindendo dall'analisi del “contenuto” e del “merito” della decisione assunta dal Comune, il provvedimento adottato, in mancanza di una disciplina statale della materia, è illegittimo per difetto di competenza, nella parte in cui ha stabilito il divieto di detenzione di un singolo elefante.

Conseguentemente, devono essere annullati, *in parte qua*, l'art. 34, comma 1, del Regolamento comunale per il benessere e la tutela degli animali approvato con la deliberazione del Consiglio comunale di Milano n. 4/2020 e per invalidità derivata, *in parte qua*, il provvedimento autorizzativo 3 gennaio 023 29/12/2022.0715783.U, oltre ai presupposti provvedimenti.

8. Conclusivamente, per le suindicate motivazioni, l'appello deve essere accolto.

9. Le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate sussistendo giusti motivi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Compensa le spese del doppio grado.

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

(Omissis)