

Pubblicato il 31/10/2022

N. 01051/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00531/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 531 del 2019, proposto da U. Borgonovo s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alberto Salvadori, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Crema, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Gorlani e Luca Geninatti Saté, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'avvocato Mario Gorlani, con studio in Brescia, via Romanino, 16;

per l'annullamento

- dell'art. 9, comma 20, del Regolamento comunale per il benessere degli animali, approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 28 del 1° aprile 2019, pubblicata all'albo pretorio dal 19 aprile al 4 maggio 2019, nella parte in cui prevede il divieto su tutto il territorio comunale di fare esplodere petardi, botti, fuochi

d'artificio e articoli pirotecnici in genere, prevedendo che *«l'attivazione di petardi, botti, fuochi d'artificio e simili può configurarsi come maltrattamento e comportamento lesivo nei confronti degli animali»* anche in combinato disposto con l'art. 9, comma 1, del medesimo Regolamento nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale e connesso, ivi compreso ed *in parte qua* il verbale della seduta della Commissione Statuto e Regolamenti del 21 febbraio 2019 e il parere ivi eventualmente espresso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Crema;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del 21 ottobre 2022 il dott. Luca Pavia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Crema, approvò, con deliberazione del Consiglio comunale n. 28 del 1° aprile 2019, il “Regolamento per il benessere degli animali” al cui art. 9, comma 20, è previsto che *«è vietato su tutto il territorio del Comune di Crema fare esplodere petardi, botti, fuochi d'artificio e articoli pirotecnici in genere. L'attivazione di petardi, botti fuochi d'artificio e simili può configurarsi come maltrattamento e comportamento lesivo nei confronti degli animali come previsto dallo stesso articolo 9 comma 1, e comporta quindi responsabilità dei trasgressori»*.

2. Il 3 giugno 2019 la ricorrente, società attiva nei settori della produzione, vendita e commercializzazione di articoli pirotecnici, presentò all'amministrazione comunale un'istanza di autotutela.

3. Poiché l'istanza *de qua* rimase inesitata, la ricorrente ha impugnato il regolamento in epigrafe, con ricorso notificato il 2 luglio 2019 e depositato il successivo 10 luglio. Nello specifico, la ricorrente asserisce, in primo luogo, che il provvedimento impugnato contrasterebbe con la direttiva 2013/29/UE (avente ad oggetto

“*l’armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di articoli pirotecnici*”), così come attuata dal d.lgs. 29 luglio 2015, n. 123.

Inoltre, sempre a dire della ricorrente, il regolamento *de quo* sarebbe:

- erroneo nei presupposti, perché gran parte dei prodotti sarebbe inidoneo a arrecare pregiudizio agli animali;
- illogico, posto che equiparerebbe prodotti molto diversi tra loro;
- affetto da carenza di istruttoria, per aver omesso ogni indagine in ordine alle eterogenee categorie di fuochi d’artificio e di prodotti pirotecnici;
- sproporzionato e irragionevole, perché accorderebbe un’incondizionata prevalenza al benessere animale a scapito della libertà di iniziativa economica.

4. Il 1° agosto 2019 si costituì l’amministrazione resistente con una comparsa di stile.

5. All’udienza straordinaria di smaltimento dell’arretrato del 21 ottobre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Il ricorso è fondato.

Come noto, l’attività di commercializzazione, catalogazione e verifica di conformità degli articoli pirotecnici in genere e dei fuochi d’artificio è disciplinata dal d.lgs. n. 123/2015, attuativo della Direttiva 2013/29/UE.

Nello specifico, la Direttiva n. 2013/29/UE sancisce, in linea di principio, che le «*leggi, regolamenti e disposizioni amministrative, suscettibili di determinare ostacoli agli scambi all’interno della Comunità dovrebbero essere armonizzati per garantire la libera circolazione degli articoli pirotecnici nel mercato interno assicurando nel contempo un livello elevato di protezione della salute umana e della sicurezza nonché di tutela dei consumatori e degli utilizzatori professionali finali*» (considerando 2) e che «*una volta soddisfatti i requisiti essenziali di sicurezza non dovrebbe essere possibile agli Stati membri proibire, restringere od ostacolare la libera circolazione degli articoli pirotecnici*» (considerando 13).

Nello specifico, l’articolo 6 della Direttiva *de qua* prevede che «*gli Stati membri non vietano, limitano od ostacolano l’immissione sul mercato di articoli pirotecnici che soddisfano i*

requisiti della presente direttiva», salvo che la limitazione riguardi il possesso, l'uso e la vendita al pubblico di «fuochi d'artificio di categoria 2 e 3, articoli pirotecnici teatrali e altri articoli pirotecnici che siano giustificati per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, incolumità delle persone, o protezione ambientale».

Disposizione, questa, che è stata interpretata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel senso che il principio della libera circolazione degli articoli pirotecnici non osta ad una normativa nazionale che ne limita il possesso, l'uso o la vendita qualora la disposizione sia idonea a garantire l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza e non imponga limitazioni ulteriori rispetto a quanto necessario per tutelare tali interessi fondamentali, anche alla luce dell'efficacia di eventuali misure meno restrittive (cfr. Corte giustizia UE, sez. V, 26 settembre 2018, n.137).

Come precedentemente osservato, la direttiva comunitaria è stata recepita dal legislatore nazionale con il d.lgs. 123/15 il quale, all'articolo 1 comma 1, prevede che esso *«definisce la disciplina volta ad attuare la libera circolazione degli articoli pirotecnici nel mercato interno, assicurando, nel contempo, le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e di tutela della pubblica incolumità, la tutela dei consumatori e la protezione ambientale. Il presente decreto individua, inoltre, i requisiti essenziali di sicurezza che gli articoli pirotecnici devono possedere per poter essere messi a disposizione sul mercato»* e dalla cui analisi emerge il principio fondamentale secondo cui, poiché l'attività di commercializzazione e di utilizzo di articoli pirotecnici è lecita, essa *«non può essere vietata in termini assoluti, ancorché il suo esercizio possa e debba essere assoggettato a prescrizioni e cautele, volte a contemperare gli interessi (alla quiete e all'incolumità pubblica) che possono essere negativamente incisi da siffatta attività»* (ex multis T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 14 maggio 2020, n.355).

Alla luce di quanto premesso, è, quindi, evidente che sia la disciplina euro-unitaria sia quella nazionale, sul presupposto della generale libertà di circolazione da garantire agli articoli pirotecnici, hanno preventivamente perimetrato i limiti del loro utilizzo

in modo da contemperare l'interesse degli operatori economici del settore con quelli pubblici quali la salute, la sicurezza, l'ambiente, e così via.

L'assetto in tal modo delineato non può, quindi, essere modificato a livello locale, pena l'introduzione di regimi territoriali differenziati che non solo ledono i principi di uniformità imposti dai precetti costituzionali di cui agli artt. 97 e 117 Cost. (cfr. Corte Costituzionale, sentenza 7 aprile 2011, n. 115) ma si pongono, altresì, in contrasto con la libertà di iniziativa economica sancita dall'art. 41 Cost. e dal diritto dell'Unione europea.

Ciò posto, il Collegio osserva che il *“regolamento comunale per il benessere degli animali”* prevede che *«è vietato su tutto il territorio del Comune di Crema, fare esplodere petardi, botti, fuochi d'artificio e articoli pirotecnici in genere. L'attivazione di petardi, botti, fuochi d'artificio e simili può configurarsi come maltrattamento e comportamento lesivo nei confronti degli animali come previsto dallo stesso articolo 9 comma 1, e comporta quindi responsabilità dei trasgressori»* (all'art. 9, comma 20) il che lo rende non solo in contrasto con le disposizioni nazionali ed euro-unitarie in materia ma anche sproporzionato ed eccedente, per la sua indiscriminata ampiezza, rispetto allo scopo prefissato (il benessere animale) oltre che lesivo della libertà di iniziativa economica del ricorrente.

Dall'elencazione delle categorie degli articoli pirotecnici, contenuta nell'articolo 3 del d.lgs. 29 luglio 2015 n. 123 emerge, infatti, che alcuni di essi, quali, ad esempio, quelli catalogati *“F1”*, si caratterizzano per *«un rischio potenziale estremamente basso e un livello di rumorosità trascurabile»* - tant'è che, ai sensi del successivo art. 5, possono essere utilizzati anche dai minori che abbiano compiuto i quattordici anni, anche perché, a distanza di sicurezza di un metro non eccedono i 120 Db, soglia del dolore per gli esseri umani (allegato I) - e, cionondimeno, il loro utilizzo è vietato nel territorio del Comune di Crema.

6. In conclusione, poiché il provvedimento impugnato contrasta con le disposizioni nazionali e euro-unitarie vigenti ed è sproporzionato rispetto agli obbiettivi che mira

a perseguire, il ricorso è fondato e il regolamento comunale impugnato deve essere annullato nella parte in cui, all'art. 9, XX comma, vieta l'utilizzo di ogni tipo di «*petardi, botti, fuochi d'artificio e articoli pirotecnici in genere*» su tutto il territorio del comune di Crema, essendo per questa parte d'interesse della società ricorrente.

Giova comunque aggiungere che la previsione per cui “*L’attivazione di petardi, botti fuochi d’artificio e simili può configurarsi come maltrattamento e comportamento lesivo nei confronti degli animali?*” è per un verso generica, e dunque non immediatamente lesiva e, per altro, del tutto estranea alla competenza dell'autorità comunale, essendo la materia, ove ne sussistano i concreti presupposti, attratta nella competenza del giudice penale, in relazione al reato previsto e punito dall'art. 544 ter c.p..

7. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini e per gli effetti di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Crema al pagamento delle spese di lite, che quantifica in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge e al rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del 21 ottobre 2022, svoltasi da remoto *ex art. 87 comma 4-bis cod. proc. amm.*, con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Paolo Nasini, Primo Referendario

Luca Pavia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Luca Pavia

IL PRESIDENTE
Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO