

Pubblicato il 23/09/2026

N. 01134 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00840/2026 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 840 del 2026, proposto da

Associazione “Rispetto per Tutti Gli Animali Aps”, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall’avvocato Giulio Muceli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Olbia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’avvocato Sabrina Serusi, con domicilio fisico eletto presso lo studio Manuela Gaglienga in Cagliari, via Logudoro n. 3/B;

per l’annullamento

previa sospensione dell'efficacia, dell'Ordinanza Sindacale n. 42 del 30/06/2026, prot. n. 85180 del 30/06/2026, avente ad oggetto "Divieto di somministrazione di alimenti di qualsiasi genere ai cani vaganti e randagi presenti nell'area del distretto produttivo consortile (CIPNES Gallura)";

nonché di ogni altro atto presupposto, collegato, connesso e consequenziale al provvedimento gravato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Olbia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2026 il dott. Gabriele Serra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Premesso che:

- l'associazione ricorrente ha impugnato l'ordinanza epigrafata del Comune di Olbia che ha disposto "*con effetto immediato, a tutela della pubblica incolumità, il divieto di somministrazione di alimenti di qualsiasi genere ai cani vaganti e randagi presenti nell'area del distretto produttivo consortile di Olbia*";

- il provvedimento è motivato rilevando che "*nell'ambito del distretto produttivo consortile si è venuta a stabilizzare nel tempo una presenza significativa e diffusa di cani vaganti, verosimilmente randagi, che integra un concreto rischio sistemico sulla sicurezza della circolazione stradale interna ed esterna e sull'incolumità fisica di lavoratori, operatori e fruitori dell'area e quindi sull'ordinaria fruizione delle infrastrutture e degli spazi comuni con pregiudizio per il decoro e la funzionalità dell'intero insediamento industriale;*", con richiamo anche a "*l'apertura al pubblico della pista ciclopedonale e running*" e a numerose segnalazioni intervenute; inoltre,

menziona “*che nel comparto della zona industriale è attualmente in corso un’attività di monitoraggio e cattura dei suddetti esemplari, al fine di sottoporli a profilassi sanitaria, micro chippatura e successivo trasferimento presso il canile convenzionato, finalizzata a ridurre e limitare il fenomeno del randagismo e che la continua somministrazione di cibo ai cani randagi finisce, inevitabilmente, per contrastare e vanificare le intense operazioni in corso di esecuzione;*”;

- la ricorrente ne deduce l’illegittimità per: i) difetto della contingibilità e urgenza, trattandosi di fenomeno stabilizzatosi nel tempo, come dato atto nella stessa ordinanza, disponendo il Comune di tre livelli di intervento ordinario, come previsti dal Protocollo d’Intesa del 3.11.2025 con il CIPNES e l’ASL (mappatura dei siti, le campagne informative, la vigilanza e sanzioni, la cattura, l’identificazione elettronica, il controllo sanitario, la sterilizzazione ed il collocamento presso strutture autorizzate) e il Regolamento comunale stesso; ii) difetto di termine finale, avendo il provvedimento effetto immediato, ma mancando il necessario termine finale di efficacia; iii) difetto di istruttoria, ove il Comune richiama “numerosa segnalazioni” ed attività in corso di monitoraggio e cattura, ma dichiara di non detenere la documentazione essenziale relativa a tali attività e di fondarsi prevalentemente su segnalazioni verbali e telefoniche; iv) violazione della normativa in materia di randagismo, ove peraltro il Comune, mediante il Protocollo, ha già individuato gli strumenti ordinari appropriati: campagne informative; vigilanza; accertamenti; cattura; micro chippatura; sterilizzazione; collocamento presso strutture autorizzate; vi) Violazione del Regolamento comunale per la tutela ed il benessere degli animali, che non prevede il divieto di somministrazione di cibi; vi) difetto di proporzionalità;

- resiste il Comune di Olbia, che ha eccepito preliminarmente l’inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e, nel merito, il rigetto;

- alla camera di consiglio del 23 settembre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione, previo avviso alle parti, sussistendo i presupposti per una definizione in forma semplificata, ai sensi degli artt. 60;

Ritenuto che, preliminarmente, debba essere respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione dell'associazione ricorrente, spiegata dal Comune non già per difetto dello scopo statutario, ma del requisito del collegamento territoriale, ritenendo il Collegio che, in senso contrario a quanto preteso dal Comune di Olbia, tale requisito non può essere riguardato in termini di così stretto collegamento territoriale, riferito al Comune di Olbia o addirittura all'area Cipnes, ma è sufficiente, trattandosi di associazione a carattere nazionale, la prova del radicamento sul territorio della regione Sardegna, il che è dimostrato dalla presenza di una sede nel Comune di Nuoro; d'altronde, a seguire la tesi del Comune, una associazione avente rilevanza regionale avrebbe interesse ad impugnare solo atti aventi efficacia su tutto il territorio regionale, mentre gli atti aventi rilievo comunale potrebbero essere impugnati solo da associazioni "comunali", in discrasia con il principio di continenza;

Ritenuto che, nel merito, il ricorso sia fondato e debba essere accolto, alla luce del consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa in relazione ai provvedimenti comunali *extra ordinem* con cui viene disposto il divieto di somministrazione di cibo agli animali randagi;

Ritenuto, in tal senso, di richiamare i seguenti passaggi argomentativi:

- *“la legge 14 agosto 1991 n. 281, recante norme quadro in materia di animali d'affezione e prevenzione del randagismo, la quale a sua volta recita: “lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali di affezione, condanna gli atti di crudeltà contro di essi, i maltrattamenti e il loro abbandono, al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare la salute pubblica e l'ambiente” (art. 1). “I cani vaganti ritrovati, catturati o comunque ricoverati presso le strutture di cui al comma 1 dell'articolo 4, non possono essere soppressi” (art. 2 comma secondo). “I*

cani catturati o comunque provenienti dalle strutture di cui al comma 1 dell'articolo 4, non possono essere destinati alla sperimentazione" (art. 2 comma terzo). "I cani vaganti catturati, regolarmente tatuati, sono restituiti al proprietario o al detentore" (art. 2 comma quarto). "I cani vaganti non tatuati catturati, nonché i cani presso le strutture di cui al comma 1 dell'articolo 4 devono essere tatuati; se non reclamati entro il termine di sessanta giorni possono essere ceduti a privati che diano garanzie di buon trattamento o ad associazioni protezioniste, previo trattamento profilattico contro la rabbia, l'echinococcosi e altre malattie trasmissibili" (art. 2 comma quinto). "I cani ricoverati nelle strutture di cui al comma 1 dell'articolo 4, fatto salvo quanto previsto dagli articoli 86, 87 e 91 del regolamento di polizia veterinaria approvato con decreto del Presidente della Repubblica 8 febbraio 1954, n. 320, e successive modificazioni, possono essere soppressi in modo esclusivamente eutanasico, ad opera di medici veterinari soltanto se gravemente malati, incurabili o di comprovata pericolosità (art. 2 comma sesto)" (T.a.r. Toscana, n. 129 del 2015);

- ora, già il Consiglio di Stato, in sede consultiva, (Sez. III, parere 16.9.1997 n. 883), su un ricorso straordinario al Capo dello Stato avente ad oggetto una questione analoga a quella in esame, ha precisato che nessuna norma di legge in materia fa divieto di alimentare gli animali randagi nei luoghi in cui essi trovano rifugio (cfr. T.a.r. Puglia, Lecce, n. 525 del 2012, per la quale quindi, la disposizione, rivolta alla popolazione locale tutta, recante il divieto di offrire alimenti agli animali randagi appare in contrasto con la legge quadro nazionale n. 281/91, dettata a prevenzione del randagismo e a tutela degli animali d'affezione);

- di tal che, *"deve ritenersi del tutto lecita la somministrazione in favore di cani randagi o animali da affezione vaganti in genere, purché il deposito di cibo avvenga attraverso l'uso di appositi contenitori ed a condizione che gli stessi vengano successivamente rimossi a cura degli stessi cittadini che hanno somministrato il cibo, costituendo tale successivo adempimento un loro preciso onere , oltre che conforme*

al comune senso civico, la cui violazione risulta già perseguibile integrando la fattispecie di abbandono di rifiuti su suolo pubblico” (cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. I, 16 luglio 2018, n. 1078; in termini Tar Campania, Napoli, sez. V, 6 maggio 2010, n. 971). Sotto altro concorrente profilo, nemmeno paiono sussistere i requisiti di necessità ed urgenza idonei a legittimare l’adozione di una tale misura, avente natura extra ordinem, difettando una situazione di effettiva eccezionalità ed imprevedibilità tale da far temere emergenze igienico sanitarie o pericoli per la pubblica incolumità, cui non sia possibile far fronte con i mezzi ordinariamente previsti, cercando piuttosto l’amministrazione comunale di far fronte a circostanze del tutto fisiologiche e prevedibili, che peraltro non costituiscono un immediato e concreto pericolo per l’igiene pubblica ove le condotte impedito siano poste in essere con le opportune cautele, già previste da apposita normativa (cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 10 aprile 2017 n. 555)” (T.a.r. Campania, Napoli, n. 840 del 2019, ripresa da T.a.r. Catania, sez. III 21.11.2024, n. 3844);

- a ben vedere “il provvedimento risulta adottato in assenza dei suindicati requisiti di necessità ed urgenza idonei a legittimare l’adozione di misure extra ordinem, quali quella per cui è causa, difettando una situazione di effettiva eccezionalità ed imprevedibilità tale da non poter essere adeguatamente affrontata in via ordinaria: alla somministrazione di cibo in favore di animali randagi o vacanti, attività del tutto lecita stante l’assenza di alcun divieto di legge di alimentare gli animali nei luoghi in cui essi trovano rifugio, si accompagna infatti l’obbligo che il cibo venga depositato in appositi contenitori e che gli stessi siano successivamente rimossi da parte degli stessi cittadini che ne hanno curato la distribuzione, costituendo tale successivo adempimento un loro preciso onere, la cui violazione risulta già perseguibile integrando la fattispecie di abbandono di rifiuti su suolo pubblico” (T.a.r. Umbria, sez. I, n. 253 del 2021);

Ritenuto pertanto che le circostanze descritte nel provvedimento impugnato a motivazione del divieto generalizzato di somministrazione di cibo agli animali randagi non siano sufficienti a giustificare l'adozione dell'indiscriminata misura, alla luce dell'assenza di fondamento normativo nella apposita l. n 281 del 1991 nonché della presenza nell'ordinamento – e così anche a livello di protocollo d'intesa stipulato dal Comune di Olbia con CIPNES e ASL – di strumenti ulteriori e diversi per fronteggiare il fenomeno del randagismo;

Ritenuto sul punto, in sostanza, di dover rilevare che il Comune deve senz'altro disciplinare le modalità di somministrazione del cibo agli animali randagi, al fine di limitare il fenomeno e consentire, in particolare, la prosecuzione delle attività già in corso per fronteggiarlo, ma tale disciplina incontra il limite dell'impossibilità di escludere *tout court* la ridetta somministrazione del cibo;

Ritenuto, in conclusione:

- di accogliere il ricorso e che, per l'effetto, debba essere annullata l'ordinanza impugnata;
- di compensare le spese del giudizio, stante la natura delle questioni controverse e la fattispecie concreta sottesa al suo esame;
- di confermare l'ammissione della ricorrente al patrocinio a spese dello Stato, già disposta dalla Commissione con decreto n. 31 dell'11 settembre 2026 e che la liquidazione venga disposta con separato decreto a seguito di presentazione della relativa istanza;

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giulia Ferrari, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere

Gabriele Serra, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Gabriele Serra

IL PRESIDENTE

Giulia Ferrari

IL SEGRETARIO