

Presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente di abbattimento orsi

T.R.G.A. Trento 29 settembre 2021, n. 150 - Rocco, pres.; Polidori, est. - Prampolini, Presidente nazionale e rappresentante legale *pro tempore* dell'associazione denominata LEAL Lega Antivisezionista ODV (avv. Loprete) c. Provincia autonoma di Trento (avv.ti Bernardi, Cattoni e Azzolini) ed a.

Animali - Abbattimento orsi - Ordinanza contingibile e urgente con cui viene disposto l'abbattimento di un orso - Attuale e grave pericolo per la pubblica incolumità - Valutazione - Necessità.

Ai fini della legittima adozione di un'ordinanza contingibile e urgente con cui viene disposto l'abbattimento di un orso, l'autorità competente deve valutare caso per caso la situazione fattuale e ravvisare la sussistenza di un attuale e grave pericolo per la pubblica incolumità, tale da non consentire il ricorso alle procedure disciplinate da specifiche disposizioni (nella specie, l'art. 1, comma 1, della legge provinciale n. 9/2018) e l'adozione di misure energetiche alternative.

(Omissis)

FATTO

1. L'associazione denominata LEAL Lega Antivisezionista ODV (di seguito LEAL) con il primo dei due ricorsi in epigrafe indicati (n. 122/2021) ha impugnato la delibera della Giunta Provinciale di Trento n. 1091 del 25 giugno 2021 con cui sono state adottate le *“Linee guida per l'attuazione della legge provinciale n. 9/2018 e dell'art. 16 della direttiva Habitat”*.

In particolare, secondo quanto riferito nel ricorso, le Linee guida elencano al paragrafo 5, rubricato *“Gestione delle situazioni critiche e degli orsi problematici”*, le azioni di controllo indicate dal *“Piano d'azione interregionale per la conservazione dell'Orso bruno nelle Alpi centro-orientali”* (di seguito PACOBACE), distinguendo le c.d. *«azioni leggere»*, consistenti in misure di prevenzione, monitoraggio e dissuasione, che non necessitano di specifica autorizzazione perché esulano dalla disciplina delle deroghe al divieto di abbattere gli orsi, previste dall'art. 16 della direttiva 92/43/CEE (c.d. direttiva Habitat), dalle c.d. *«azioni energetiche»*, consistenti nella cattura per radiocollaraggio o spostamento, nella cattura per captivazione permanente e finanche nell'abbattimento dell'orso c.d. problematico. Le medesime Linee guida specificano, al paragrafo 5.1., rubricato *“Le azioni leggere”*, che *«gli interventi dissuasivi saranno ritenuti inefficaci qualora l'animale, pur sottoposto ad almeno 3 interventi (compresa la radiocollarizzazione con rilascio “traumatico”) portati a compimento nel più breve tempo possibile e comunque nell'arco di un anno solare, reiteri il comportamento problematico»*, senza però indicare l'arco temporale di osservazione entro il quale la reiterazione del comportamento problematico dell'orso comporta il passaggio dalle azioni leggere alle c.d. azioni energetiche e, in particolare, all'abbattimento dell'esemplare. Inoltre le Linee guida recano al paragrafo 5.3, rubricato *“La rimozione attraverso l'abbattimento”* una disamina delle azioni energetiche applicabili nei casi indicati ai punti 13, 14, 15, 16, 17 e 18 della tabella di cui al paragrafo 3.1 del PACOBACE, individuando i presunti limiti delle misure alternative all'abbattimento (traslocazione e captivazione permanente) e giudicando tali misure inapplicabili nel contesto territoriale trentino, sì da orientare la scelta della misura da adottare esclusivamente sull'abbattimento, tanto nei casi di aggressione all'uomo con contatto fisico, quanto in presenza di altri atteggiamenti pericolosi dell'orso o dannosi per il patrimonio. In particolare al paragrafo 5.3.1 rubricato *“Casi di aggressione (fattispecie nn. 15 e 18 della Tabella 3.1)”*, si legge che l'ordinanza contingibile e urgente - adottata a seconda dei casi dal Presidente della Provincia autonoma di Trento o dal Sindaco territorialmente competente - potrà essere *«lo strumento consono a disporre l'abbattimento dell'esemplare protagonista dell'aggressione con contatto fisico»*; ciò in quanto non si ritiene *«in nessun caso di subordinare la rimozione ad un eventuale secondo attacco da parte del medesimo esemplare o a ulteriori verifiche diverse da quelle necessarie per l'identificazione dello stesso»*.

Dunque, sempre secondo l'associazione ricorrente, il paragrafo 5.3.1 delle Linee guida starebbe ad indicare che nei casi di aggressione dell'uomo con contatto fisico si dovrà procedere all'abbattimento dell'orso con la massima urgenza, anche prescindendo dal parere preventivo dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (di seguito ISPRA), se - a insindacabile giudizio dell'Amministrazione provinciale - *«nelle more dell'acquisizione del citato parere, dovesse ravvisarsi un pericolo immediato per l'incolumità e la sicurezza pubblica o il parere non fosse rilasciato nei tempi compatibili con l'esecuzione di quanto richiesto nel parere stesso»*.

2. Quindi la LEAL - premessi brevi cenni in ordine alla propria legittimazione ad agire, quale associazione ambientalista riconosciuta che persegue il fine statutario della tutela degli animali, e al proprio interesse ad agire, trattandosi di Linee guida vincolanti e, come tali, immediatamente lesive - dell'impugnata delibera chiede *tout court* l'annullamento deducendo le seguenti censure.

I) *Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 12 e 16 della direttiva 92/43/CEE del consiglio del 21 maggio 1992, dell'art. 11 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, e dell'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157; violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione; eccesso di potere per difetto dei presupposti, manifesta irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà della motivazione e sviamento.*

L'associazione ricorrente - ricostruito il quadro normativo, sovranazionale e nazionale, in materia di tutela della fauna selvatica - deduce innanzi tutto che, allo stato, non sussiste alcuna necessità di colmare le asserite lacune del PACOBACE e che, in realtà, la Giunta provinciale con le avversate Linee guida mira a «*legittimare una sua autonoma politica di "rimozione" degli orsi "problematici" perché ne percepisce una minore tollerabilità ed accettazione sociale*». Difatti dall'impugnata delibera emergono «*l'ingiustificata convinzione che la presenza stessa degli orsi nelle zone antropizzate costituisca di per sé un pericolo per l'incolumità pubblica perciò sia socialmente inaccettabile*», nonché il «*pregiudizio ideologico con cui la Giunta Provinciale di Trento ha affrontato la materia*», palesato dalla sovrastima del numero di orsi presenti sul territorio trentino.

Inoltre, secondo la ricorrente, le Linee guida si pongono in radicale contrasto con i principi fissati dal legislatore comunitario e nazionale per autorizzare deroghe al regime di protezione rigorosa della specie ursina, principi desumibili dal combinato disposto degli articoli 12 e 16 della c.d. direttiva Habitat e ulteriormente chiariti dalla Corte di Giustizia dell'UE nelle recenti sentenze C-88/19 in data 11 giugno 2020 e C-674/17 in data 10 ottobre 2019. Difatti le Linee guida «*formulano a priori un giudizio di inefficacia ed inattuabilità delle "azioni energetiche" alternative all'abbattimento, ufficializzando anche una apodittica valutazione positiva dello stato di conservazione soddisfacente degli orsi bruni*».

II) *Violazione dell'art. 117, primo comma, lett. s), della Costituzione; eccesso di potere per sviamento; violazione dell'art. 1 della legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9, in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lett. s), e 118, secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lett. s), della Costituzione, in relazione all'art. 11 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, all'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, e agli artt. 4, 8 e 107 dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.*

Secondo l'associazione ricorrente, le Linee guida attribuiscono al Presidente della Provincia e ai Sindaci il potere di autorizzare il prelievo, la cattura e l'uccisione dell'orso discostandosi dai principi di gradualità e proporzionalità delle misure da adottare, evincibili dal combinato disposto degli articoli 12 e 16 della c.d. direttiva Habitat, e consentendo l'adozione di tali misure anche in ipotesi non espressamente previste e disciplinate nel PACOBACE. La normativa vigente subordina, infatti, l'autorizzazione alla rimozione di un esemplare protetto all'accertamento di gravi danni per le attività economiche o di un pericolo attuale per la sicurezza pubblica, nonché alla duplice condizione che quella sia l'unica opzione possibile e che non venga pregiudicato il mantenimento della specie protetta in uno stato di conservazione soddisfacente. Dunque la competente autorità deve «*valutare caso per caso la gravità dei danni attribuibili ad un determinato esemplare e/o la sussistenza di un attuale e grave pericolo per la pubblica incolumità*». Invece con le Linee guida viene introdotto «*un automatismo di fatto tra reiterazione dei danni al patrimonio e/o aggressione con contatto fisico ed abbattimento dell'animale, senza lasciare spazio alla necessaria valutazione caso per caso della gravità dei danni economici e della sussistenza di un pericolo attuale per l'incolumità pubblica*».

Inoltre la Provincia ha ecceduto le proprie competenze, invadendo la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema*», nell'esercizio della quale il legislatore nazionale ha attribuito al Ministero della transizione ecologica (già Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio) il potere di deroga al regime di tutela delle specie protette.

3. La Provincia Autonoma di Trento si è costituita in giudizio per resistere al ricorso n. 122 e con memoria depositata in data 20 settembre 2021 ne ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità per carenza di legittimazione e di interesse ad agire.

In particolare, secondo la Provincia, la LEAL non è riconosciuta dal Ministero dell'ambiente (oggi Ministero della transizione ecologica) come soggetto legittimato a stare in giudizio per difendere gli interessi che attengono alle sue finalità statutarie; né risultano nel suo caso i cc.dd. indici di rappresentatività in base ai quali una consolidata giurisprudenza ritiene che il giudice amministrativo possa riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad agire a tutela dell'ambiente. Difatti l'associazione afferma di «*perseguire finalità di tutela degli interessi lesi dai reati contro gli animali*», ma nel presente giudizio si controverte non già di reati contro gli animali, bensì della legittimità delle avversate Linee guida. Inoltre dall'art. 2 dallo Statuto dell'associazione si evince che i fini statutari dell'associazione stessa attengono alla vivisezione, alla caccia e allo sfruttamento degli animali, mentre l'ulteriore riferimento alla «*liberazione animale*» parrebbe riguardare situazioni nelle quali gli animali sono detenuti in cattività o comunque utilizzati a fini di sperimentazione scientifica, e quindi non vi è alcun nesso con le avversate Linee guida, che prevedono la «*misura della rimozione dell'orso tramite abbattimento nei casi di aggressione con contatto fisico*», ossia una misura «*destinata ad operare nei confronti di un animale che si trova in stato di naturale libertà, qualora esso si dovesse rendere protagonista di aggressioni all'uomo*». Dunque la LEAL non può ritenersi legittimata a ricorrere per il solo fatto che la tutela degli animali rientra nei propri fini statutari, sia perché nello statuto non vi è alcun riferimento specifico alla tutela della specie

ursina, sia perché, in ogni caso, non si configura alcun legame territoriale con la realtà trentina, essendo l'associazione iscritta al registro del volontariato della Regione Lombardia ed avendo sede in Milano, via Settala n. 22. Manca allora il requisito del radicamento territoriale nella Provincia di Trento, come già affermato dal Tribunale di Trento, Sez. unica penale, nell'ordinanza in data 12 ottobre 2020, emessa nel processo penale seguito all'abbattimento dell'orsa KJ2.

A ciò si aggiunge, sempre secondo la Provincia, che le Linee guida, recando criteri e disposizioni di carattere generale non arrecano alcuna lesione immediata degli interessi dei quali l'associazione asserisce di essere titolare. Difatti, secondo una consolidata giurisprudenza, non sono impugnabili gli atti regolamentari ed i provvedimenti amministrativi a carattere generale laddove la lesione non derivi direttamente dagli atti stessi, ma solo dai relativi atti applicativi. Invece la LEAL mira ad anticipare la tutela giurisdizionale rispetto all'eventuale esercizio di poteri amministrativi che, allo stato, non sono stati ancora esercitati; ciò in quanto l'asserita lesione diverrà eventualmente attuale soltanto se e quando verrà adottato un provvedimento attuativo delle Linee guida, nel qual caso sarà possibile impugnare, unitamente a tale provvedimento, anche le Linee guida medesime.

Nel merito la Provincia - oltre a replicare diffusamente alla tesi secondo la quale essa non avrebbe competenza a dare attuazione alla direttiva Habitat - ha osservato, tra l'altro, che il PACOBACE «non reca criteri che orientino la scelta dell'Amministrazione, a fronte di misure del tutto alternative, per rispondere ad un determinato comportamento dell'orso», e quindi «l'opzione per l'Amministrazione fra l'una e l'altra misura risulta caratterizzata da amplissima discrezionalità». Pertanto le Linee guida - nel dettare i criteri di scelta fra le diverse misure previste dal PACOBACE - «lungi dal forzare i limiti normativamente sanciti all'esercizio del potere di deroga, delimitano, riducono e disciplinano la discrezionalità dell'Amministrazione, orientando la decisione con criteri precisi, che favoriscono anche il controllo sulla legittimità della stessa».

In particolare, secondo la Provincia, nelle Linee guida, «è previsto che le misure c.d. alternative siano sempre le prime a dover essere cronologicamente esperite, e solo nel caso di inefficacia delle stesse possono ricorrere le condizioni per procedere all'abbattimento. Ciò ad eccezione dei casi di attacco all'uomo con ferimento od uccisione delle persone coinvolte, nei quali la pericolosità è evidentemente conclamata»; inoltre i principi di gradualità e proporzionalità non sono in alcun modo incisi dalle Linee guida, perché «in ogni caso l'Amministrazione non è esentata, nei singoli provvedimenti che dispongono l'applicazione di una deroga, dal motivare in ordine all'esistenza nel caso concreto delle condizioni prescritte dall'articolo 16 della direttiva Habitat».

4. Anche il Ministero della Transizione Ecologica si è costituito in giudizio e con memoria depositata in data 20 settembre 2021 - nel richiamare quanto già affermato da questo Tribunale nella sentenza n. 56 in data 16 aprile 2021 in merito alle situazioni in presenza delle quali possono essere adottate ordinanze contingibili e urgenti per disporre l'abbattimento di un esemplare di orso pericoloso per l'uomo - ha chiesto al Collegio di «adottare ogni decisione di rito e/o di merito secondo giustizia», osservando che le Linee guida per cui è causata «non appaiono coerenti con lo spirito e l'impostazione del PACOBACE», sia perché anche per le azioni non programmabili indicate dal PACOBACE è necessario interpellare l'ISPRA quando possibile, anche per le vie brevi, sia perché le Linee guida individuano astrattamente nell'ordinanza contingibile e urgente lo «strumento consono» nei casi di aggressioni all'uomo.

Inoltre, secondo il Ministero, le Linee guida «destano perplessità con riferimento alla normativa sovranazionale e nazionale a tutela della specie, e alla stessa legge provinciale n. 9/2018». Difatti, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, una deroga ai sensi dell'art. 16, paragrafo 1, della direttiva Habitat non può essere concessa quando l'obiettivo perseguito dalla direttiva medesima può essere raggiunto attraverso una misura alternativa all'abbattimento dell'animale; invece le Linee guida «adducono come indice di problematicità del comportamento di un orso la frequentazione di aree antropizzate e la semplice reiterazione degli eventi dannosi (per l'agricoltura, l'apicoltura e l'allevamento) quando invece l'art. 16 della direttiva Habitat autorizza le deroghe (ai divieti di cui all'art. 12) solo in presenza di danni gravi».

Infine il Ministero ha chiesto al Tribunale di valutare se sollevare una questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia UE «affinché si pronunci sulla contrarietà delle previsioni contenute nel paragrafo 5.3.1 delle linee guida impugnate ai principi di eccezionalità, gradualità e proporzionalità delle azioni in deroga al divieto di cattura ed uccisione degli esemplari della specie protetta *Ursus Arctos* di cui al combinato disposto degli artt. 12 e 16 della direttiva 92/43/CEE, nonché del principio di precauzione sancito dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE».

5. Con il secondo ricorso in epigrafe indicato (iscritto al n. 124/2021) anche l'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature E.T.S. e la Lega Nazionale per la Difesa del Cane Animal Protection (di seguito Lega Nazionale per la Difesa del Cane) hanno impugnato la delibera di Giunta n. 1091 del 25 giugno 2021, in ragione di quanto disposto al paragrafo 5 delle Linee guida e, in particolare, nei paragrafi 5.1, 5.2 e 5.3, nonché nel successivo paragrafo 6, rubricato «Schema di riferimento per l'applicazione delle azioni energetiche (abbattimenti) ai sensi della L.P. 9/18».

6. In particolare le due associazioni ricorrenti - premessi brevi cenni in ordine alla propria legittimazione ad agire, quali associazioni ambientaliste che perseguono il fine statutario della tutela degli animali, nonché al proprio interesse ad agire, trattandosi di Linee guida vincolanti e, come tali, immediatamente lesive - dell'impugnata delibera chiedono l'annullamento deducendo le seguenti censure.

I) Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 12 e 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992,

dell'art. 11 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, e dell'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157; violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione; eccesso di potere per difetto dei presupposti, per manifesta irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà della motivazione, nonché per sviamento di potere.

Secondo le due associazioni ricorrenti, le avversate Linee guida sono frutto dell'intento sviato di «legittimare una politica di contenimento della specie ursina dai territori antropizzati, perché specie “naturalmente pericolosa” e comunque dannosa e socialmente poco accettata» - come si desume dai plurimi riferimenti, contenuti nelle premesse dell'impugnata delibera e nelle stesse Linee guida, «all'eccessivo numero di orsi presenti sul territorio trentino, peraltro con un evidente errore di calcolo» - e comunque si pongono in contrasto con la vigente normativa di riferimento, europea e nazionale.

In particolare la Giunta provinciale, muovendo da una «errata stima della consistenza numerica degli orsi presenti sul territorio trentino», crea «la falsa percezione di un pericolo statisticamente rilevante per la pubblica incolumità». Inoltre vengono adottati come indici di problematicità del comportamento degli orsi la sola frequentazione degli ambiti territoriali maggiormente antropizzati e la mera reiterazione degli eventi dannosi per l'agricoltura, l'apicoltura e l'allevamento, mentre l'art. 16 della c.d. direttiva Habitat consente di derogare ai divieti di cui all'art. 12 della direttiva stessa solo in presenza di gravi danni.

A ciò si aggiunge che le Linee guida contengono «un giudizio di inefficacia ed inattuabilità delle “azioni energiche” alternative all'abbattimento e di sostenibilità ecologica del prelievo di 2-4 esemplari all'anno, rendendo di fatto superflua per i futuri provvedimenti di autorizzazione all'abbattimento una circostanziata motivazione caso per caso sulla oggettiva inesistenza di “un'altra soluzione valida” e soprattutto sull'assenza di pregiudizio per “il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni delle specie interessate nella loro area di ripartizione naturale” così come richiesto dalla citata norma comunitaria». Viene così «ufficializzata una apodittica valutazione positiva dello stato di conservazione soddisfacente della colonia di orsi bruni dislocata sulle Alpi centrali», valutazione che però è smentita dagli stessi dati ufficiali pubblicati dalla Provincia. Inoltre il solo dato che rileva per valutare lo stato di salute di una colonia di orsi bruni è «il suo valore di eterozigosi».

In definitiva le disposizioni contenute nel paragrafo 5 e seguenti delle Linee guida sono palesemente illegittime in quanto, «a prescindere dalla valutazione della rilevanza di ogni singolo esemplare in termini di patrimonio genetico (soprattutto per quanto riguarda le femmine), prescrivono l'abbattimento di un numero (oggettivamente) indeterminato ed indeterminabile di esemplari quale unica opzione attuabile nelle ipotesi di atteggiamenti dannosi e/o pericolosi indicate nella Tabella 3.1 del PACOBACE».

II) Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione; eccesso di potere per sviamento.

La normativa vigente subordina l'autorizzazione alla rimozione di un esemplare di orso all'accertamento di gravi danni per le attività economiche o di un pericolo attuale per la sicurezza pubblica, nonché alla duplice condizione che quella sia l'unica opzione possibile e che non venga pregiudicato il mantenimento della specie protetta in uno stato di conservazione soddisfacente. Ciò comporta che l'autorità competente deve «valutare caso per caso la gravità dei danni attribuibili ad un determinato esemplare e/o la sussistenza di un attuale e grave pericolo per la pubblica incolumità». Invece le Linee guida introducono «un automatismo di fatto tra reiterazione dei danni al patrimonio e/o aggressione con contatto fisico ed abbattimento dell'animale, senza lasciare spazio alla necessaria valutazione caso per caso della gravità dei danni economici e della sussistenza di un pericolo attuale per l'incolumità pubblica».

In particolare la fattispecie della c.d. “aggressione con contatto fisico” è oggetto del paragrafo 5.3.1 delle Linee guida, ove «si concretizza un evidente sviamento del potere attribuito dall'art. 52 dello Statuto di autonomia al Presidente della Provincia autonoma di Trento ed ai Sindaci territorialmente competenti». Difatti le linee guida stabiliscono che, essendo necessario «ridurre il più possibile che anche attacchi effettuati per difendere i cuccioli, le prede o perché provocati in altro modo possano reiterarsi», l'abbattimento dell'esemplare responsabile dell'aggressione dev'essere disposto a mezzo di un'ordinanza contingibile e urgente, senza «subordinare la rimozione ad un eventuale secondo attacco da parte del medesimo esemplare o ad ulteriori verifiche diverse da quelle necessarie per l'identificazione dello stesso». Tuttavia tale disposizione travalica i limiti costituzionali dell'esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente, così come individuati da questo Tribunale nella sentenza n. 56 del 2021. Si configura inoltre una violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, che prevede per la materia ambientale la competenza esclusiva dello Stato.

7. In via subordinata le due associazioni ricorrenti chiedono al Collegio di valutare se sollevare una questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia UE affinché si pronunci sulla «questione pregiudiziale della contrarietà delle previsioni contenute nel paragrafo 5.3.1 delle dette Linee guida ai principi di eccezionalità, gradualità e proporzionalità delle azioni in deroga al divieto di cattura ed uccisione degli esemplari della specie protetta *Hursus Arctos* (di cui al combinato disposto degli artt. 12 e 16 della direttiva 92/43/CEE), nonché del principio di precauzione sancito dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE».

8. La Provincia Autonoma di Trento si è costituita in giudizio per resistere a tale ulteriore ricorso e con memoria depositata in data 20 settembre 2021 ha preliminarmente eccepito la carenza di legittimazione ad agire della Lega Nazionale per la Difesa del Cane.

In particolare, secondo la Provincia, tale associazione non è riconosciuta dal Ministero dell'ambiente (oggi Ministero della transizione ecologica) come soggetto legittimato a stare in giudizio per difendere gli interessi che attengono alle sue

finalità statutarie, né risultano nel suo caso i cc.dd. indici di rappresentatività, in base ai quali la giurisprudenza ritiene che il giudice amministrativo possa riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad agire a tutela dell'ambiente. Difatti le finalità statutarie dell'associazione nulla hanno a che vedere con la tutela degli orsi o della fauna selvatica in generale. Anzi la denominazione stessa dell'associazione ne dimostra la vocazione ad occuparsi di uno specifico animale domestico, qual è il cane. Dunque non è ipotizzabile, neppure astrattamente, che qualsivoglia provvedimento concernente un orso bruno leda gli interessi dall'associazione, come evidenziato dal Consiglio di Stato nella sentenza 19 gennaio 2021, n. 571, resa a conclusione del giudizio promosso dall'associazione stessa avverso l'ordinanza di cattura dell'esemplare di orso denominato M49, nonché dal Tribunale di Trento, Sez. unica penale, nella suddetta ordinanza del 12 ottobre 2020. Inoltre la Provincia ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e l'infondatezza delle censure dedotte dalle controparti, adducendo argomentazioni sostanzialmente identiche a quelle già svolte nel giudizio instaurato con il ricorso n. 124.

9. Anche il Ministero della Transizione Ecologica si è costituito in giudizio e con memoria depositata in data 20 settembre 2021 ha chiesto a questo Tribunale «*adottare ogni decisione di rito e/o di merito secondo giustizia*», osservando che le Linee guida per cui è causa «*non appaiono coerenti con lo spirito e l'impostazione del PACOBACE*» e «*destano perplessità con riferimento alla normativa sovranazionale e nazionale a tutela della specie, e alla stessa legge provinciale n. 9/2018, nella parte in cui riprende testualmente i contenuti dell'art. 16 della direttiva Habitat*» per ragioni sostanzialmente identiche a quelle già illustrate nel giudizio instaurato con il ricorso n. 124.

10. L'Associazione italiana per il World Wide Fund For Nature e la Lega Nazionale per la Difesa del Cane con memoria depositata in data 20 settembre 2021 hanno insistito per l'accoglimento delle proprie domande.

11. Alla camera di consiglio del giorno 23 settembre 2021 le parti dei due giudizi sono state avvisate della possibilità di definizione dei giudizi stessi con sentenza resa ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.. Quindi i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, ritiene il Collegio che sussistano evidenti ragioni di connessione soggettiva ed oggettiva, tali da giustificare, ai sensi dell'art. 70 cod. proc. amm., la riunione dei due ricorsi in epigrafe indicati.

2. Sempre in via preliminare, sussistono i presupposti per definire i due giudizi ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., secondo il quale «*In sede di decisione della domanda cautelare, purché siano trascorsi almeno venti giorni dall'ultima notificazione del ricorso, il collegio, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, sentite sul punto le parti costituite, può definire, in camera di consiglio, il giudizio con sentenza in forma semplificata, salvo che una delle parti dichiari che intende proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale o regolamento di competenza, ovvero regolamento di giurisdizione. ...*».

Le notifiche dei ricorsi in esame sono state eseguite in data 25 agosto 2021, il contraddittorio è integro, essendo state evocate in giudizio tutte le parti necessarie, l'istruttoria è completa e le parti costituite non hanno manifestato l'intenzione di proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale, regolamento di competenza, ovvero regolamento di giurisdizione.

3. Ancora in via preliminare il Collegio osserva che non sussistono dubbi in ordine alla legittimazione ad agire dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature, trattandosi di un'associazione di protezione ambientale riconosciuta ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge n. 349/1986 (sul punto non vi è contestazione da parte della Provincia, che coerentemente nulla ha eccepito riguardo alla legittimazione ad agire di tale associazione) e che, quindi, è legittimata a «*ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi*» ai sensi dell'art. 18, comma 5, della medesima legge n. 349/1986.

Diverse considerazioni valgono, invece, per la LEAL e per la Lega Nazionale per la Difesa del Cane, sebbene si tratti di enti che in passato hanno adito questo Tribunale con ricorsi proposti a tutela di esemplari di orso, oggetto di azioni energetiche ordinate dal Presidente della Provincia di Trento (cfr. le sentenze n. 55 e n. 56 in data 16 aprile 2021).

4. A tal riguardo giova innanzi tutto rammentare che - secondo una consolidata giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 27 agosto 2019, n. 5887; id. Sez. II, 14 novembre 2018, parere n. 2971; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II 6 aprile 2021, n. 847; T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Bolzano, 27 marzo 2019, n. 82), dalla quale non vi è motivo per discostarsi - oltre che nel caso delle associazioni ambientaliste munite di riconoscimento ministeriale ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge n. 349/1986, è possibile riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente ad associazioni locali, purché perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale ed abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso; dunque, nel caso delle associazioni ambientaliste non munite di riconoscimento ministeriale la legittimazione ad agire deve essere apprezzata in presenza di tre requisiti tradizionalmente utilizzati al riguardo in giurisprudenza, rispettivamente relativi alle finalità statutarie dell'ente, alla stabilità del suo assetto organizzativo, nonché alla sua c.d. *vicinitas* rispetto all'interesse sostanziale che si assume leso per effetto dell'azione amministrativa e a tutela del quale, pertanto, l'ente esponenziale intende agire in giudizio.



Ciò posto, non essendo controverso tra le parti che le predette associazioni sono prive del riconoscimento ministeriale ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge n. 349/1986, occorre verificare se siano configurabili i predetti tre requisiti.

5. Iniziando dalla LEAL, il Collegio ritiene che l'eccezione di carenza di legittimazione sia fondata alla luce di quanto evidenziato dalla Provincia nelle proprie difese con particolare riferimento alla carenza del requisito del radicamento dell'associazione nel territorio della Provincia di Trento.

L'associazione nel ricorso si limita ad affermare che la propria legittimazione ad agire avverso le Linee guida «è in re ipsa», perché essa ha, quale fine statutario, la tutela degli animali e, quindi, è legittimata a chiedere l'annullamento di «atti che siano ritenuti - in astratto - lesivi delle norme poste a tutela del benessere e degli interessi degli animali, incidendo l'eventuale effettiva lesione di tali interessi». Ciò in quanto la possibilità di ricorrere alla giustizia - penale, civile ed amministrativa - contro gli atti e le omissioni dei soggetti privati e delle autorità pubbliche che violano le norme di diritto ambientale (quali quelle poste a tutela della fauna selvatica) è uno degli enunciati fondanti della Convenzione di Aarhus (Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale), sottoscritta anche dall'Italia nel 1998 ed entrata in vigore nel 2001 (con la legge di ratifica n. 108 del 16 marzo 2001).

Tuttavia - anche a voler astrattamente ritenere che la tutela della fauna selvatica e, in particolare, la tutela della specie ursina rientrino anch'esse tra le finalità statutarie dell'associazione, come enunciate nell'art. 2 dallo statuto della LEAL (ove si afferma che l'associazione «ha per fine la liberazione animale e l'abolizione della sperimentazione animale e l'affermazione dei diritti degli animali non umani ed umani e la loro protezione, la lotta alla zoomafia e la difesa dell'ambiente» e all'uopo promuove, realizza e sostiene «iniziative e progetti diretti all'abolizione della vivisezione e della sperimentazione animale, della pesca, della caccia, delle produzioni animali, dell'allevamento, del commercio, degli spettacoli con animali e dell'utilizzo di qualsiasi essere vivente») - non può sottacersi che l'associazione, la quale risulta iscritta al registro del volontariato della Regione Lombardia ed avente sede in Milano, nel presente giudizio non ha offerto alcun elemento atto a comprovare il requisito della *vicinitas* rispetto all'interesse sostanziale che si assume leso per effetto dell'adozione delle Linee guida, ossia il proprio legame territoriale con il territorio della Provincia di Trento, caratterizzato dalla presenza di una colonia di orsi bruni e, quindi, dalle problematiche relative alla convivenza dell'uomo con tale specie animale nel contesto territoriale trentino.

Per tale ragione il Collegio ritiene di far proprie le conclusioni alle quali è già pervenuto il Tribunale di Trento, Sez. unica penale, nell'ordinanza del 12 ottobre 2020 (versata in atti), con cui non è stata ammessa la costituzione di parte civile della LEAL nel processo penale instaurato a seguito dell'abbattimento dell'orsa denominata KJ2, sul presupposto che «sotto il profilo territoriale ... risulta mancante qualsiasi collegamento territoriale con la realtà trentina della suddette associazioni come del resto ritenuto anche dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. 2018/4652)».

6. Neppure con riferimento alla Lega Nazionale per la Difesa del Cane il Collegio ritiene poi di doversi discostare dalle conclusioni alle quali è pervenuto il Tribunale di Trento nella predetta ordinanza del 12 ottobre 2020.

Si legge in tale provvedimento che, ai fini della costituzione di parte civile nel processo penale, da un lato, si deve valutare «la previsione statutaria specifica in termini non del tutto astratti, ma concreti, in termini di lesione dell'interesse dell'associazione»; dall'altro, deve essere considerata l'esigenza di «non allargare le maglie di tutela di interessi di associazioni animaliste in generale». In forza di tali considerazioni il Tribunale di Trento non ha ammesso la costituzione di parte civile della Lega Nazionale per la Difesa del Cane nel processo penale instaurato a seguito dell'abbattimento dell'orsa denominata KJ2 trattandosi di associazione che «tutela in generale il mondo animale, come da previsione statutaria, non avendo, però, alcun riflesso sulla tutela dell'orso, trattandosi nel processo in corso, del danno derivante dalla uccisione di tale animale».

Inoltre a conclusioni non dissimili è pervenuto il Consiglio di Stato nella sentenza n. 571 del 2021, ove sono stati espressi «seri dubbi» in ordine alla legittimazione della Lega Nazionale per la Difesa del Cane ad impugnare l'ordinanza di cattura dell'orso denominato M49, innanzi tutto in considerazione del fatto che - come si evince dall'esame dell'art. 2 dello statuto dell'associazione (secondo il quale l'associazione persegue, per quanto interessa in questa sede, i seguenti fini «creare un movimento di opinione pubblica a favore degli animali, in genere e del cane in particolare, ... difendere i cani da ogni crudeltà e abuso, ... promuovere e attuare ed attuare iniziative in ogni campo di difesa zoofila e in particolare per la tutela del cane ...») - essa di fatto agisce essenzialmente al fine di tutelare i cani. In particolare, secondo il Consiglio di Stato, non appare possibile radicare la legittimazione dell'associazione ad agire a tutela della specie ursina sulla previsione del citato art. 2 che include, tra gli scopi statuari, anche «creare un movimento di opinione pubblica in favore degli animali in genere e del cane in particolare, illustrando ciò che il cane dà agli uomini sul piano pratico ed affettivo ed il dovere degli uomini di trattare i cani con comprensione ed umanità»; ciò in quanto «pare labile l'accento agli animali in genere (per far così rientrare, tra questi, l'orso), facendo il punto a) riferimento soprattutto ai cani». Inoltre, sempre secondo il Consiglio di Stato, anche a voler ammettere che l'associazione agisca a tutela di tutte le specie animali, «certo è che il primo ad essere oggetto di tale tutela sarebbe il cane, che potrebbe peraltro trovarsi esso stesso in pericolo nel caso in cui, come affermato dal Presidente della Provincia Automa di Trento nelle ordinanze contingibili e urgenti del 1° luglio 2019 e del 22 luglio 2019, l'orso M49 attacchi uomini e animali, e dunque anche i cani. Di qui l'evidente conflitto di interesse in capo all'appellante che da un lato ha come proprio fine statutario la tutela dei cani e,

dall'altro, agisce in giudizio a difesa di un'altra specie animale che potrebbe attaccare ed uccidere proprio i cani».

In definitiva nel caso della Lega Nazionale per la Difesa del Cane sono proprio gli specifici scopi statuari della stessa, come indicate nell'art. 2 dello statuto, che inducono a ritenere l'associazione non legittimata ad agire a tutela della fauna selvatica e, in particolare, della specie ursina.

7. Quanto poi all'interesse ad agire dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature, il Collegio osserva che - a dispetto del tenore letterale dell'ampia domanda giudiziale formulata con il ricorso n. 124 - da un attento esame dello stesso si evince che in realtà l'associazione mira non già all'integrale annullamento delle Linee guida, bensì delle puntuali previsioni relative alla possibilità di adottare ordinanze contingibili e urgenti per disporre gli abbattimenti degli esemplari di orso coinvolti in episodi di aggressione. Difatti le censure dedotte dall'associazione riguardano essenzialmente le previsioni contenute nel paragrafo 5.3.1 delle Linee guida, ove testualmente si afferma che, qualora si siano verificate una o più aggressioni con contatto fisico, che determinano ferimento/uccisione di persone (ossia nei casi indicati al n. 15 e al n. 18 della tabella 3.1 del PACOBACE), non si ritiene «in nessun caso di subordinare la rimozione ad un eventuale secondo attacco da parte del medesimo esemplare o a ulteriori verifiche diverse da quelle necessarie per l'identificazione dello stesso» e che l'ordinanza contingibile e urgente, adottata dalla competente autorità, si configura come «lo strumento consono a disporre l'abbattimento dell'esemplare protagonista dell'aggressione con contatto fisico».

Ciò posto - sebbene le Linee guida per cui è causa effettivamente si configurino come un atto amministrativo generale (non avente natura regolamentare) e allo stato non risultino adottati atti applicativi (ossia ordinanze contingibili e urgenti con cui viene disposto l'abbattimento di orsi pericolosi) - tuttavia non v'è dubbio che la predetta associazione vanti un interesse concreto ed attuale all'annullamento delle Linee guida stesse, limitatamente alle suesposte previsioni contenute nel paragrafo 5.3.1 (e sintetizzate nello schema riportato al successivo paragrafo 6), alla luce delle seguenti considerazioni.

8. In apertura del paragrafo 5.3.1 si afferma che, qualora si siano verificate una o più aggressioni con contatto fisico, che determinano ferimento/uccisione di persone, «integrandosi il rischio concreto, anche se latente, che esse possano essere reiterate imprevedibilmente in qualsiasi momento dal soggetto protagonista, è fondamentale che le decisioni circa le azioni da attivare siano assunte con la massima urgenza, costituendo l'orso un pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica».

Questo Tribunale nella sentenza n. 55 del 2021 ha esaminato un caso nel quale la cattivazione dell'esemplare di orso denominato M57 - a seguito di un episodio (aggressione di un carabiniere) inquadrato nella fattispecie di cui al punto n. 18 della tabella 3.1 del PACOBACE, «orso che attacca (con contatto fisico) senza essere provocato» - è stata disposta dal Presidente della Provincia di Trento con un'ordinanza contingibile e urgente, adottata in forma orale nell'immediatezza dell'aggressione, stante la «pressante urgenza di porre celermente rimedio ad una situazione di grave ed imminente pericolo» (così la motivazione della predetta sentenza).

Dunque - considerata, da un lato, la coerenza delle Linee guida, sia in ordine al tipo di azione energica da adottare in caso di aggressione con contatto fisico con l'uomo (l'abbattimento dell'esemplare protagonista dell'aggressione), sia in ordine al tipo di provvedimento da adottare in tal caso (l'ordinanza contingibile e urgente), e considerato, dall'altro, che l'ordinanza contingibile e urgente è lo strumento previsto dall'ordinamento per fronteggiare eccezionali ed imprevedibili situazioni di pericolo, imminente e grave, di lesione a preminenti interessi generali di rilevanza costituzionale come il diritto alla salute e il diritto all'incolumità pubblica (come ribadito nella sentenza n. 55 del 2021) - il Collegio ritiene che sussista un interesse concreto ed attuale ad agire; ciò in quanto, in applicazione delle Linee guida, al verificarsi di un'aggressione, con contatto fisico con l'uomo, l'autorità competente sarebbe tenuta a disporre con immediatezza, a mezzo di un'ordinanza contingibile e urgente, l'abbattimento dell'esemplare responsabile dell'aggressione, e tale provvedimento potrebbe essere portato ad esecuzione con altrettanta immediatezza, così vanificando ogni possibilità di sindacato giurisdizionale sulla legittimità del provvedimento applicativo (l'ordinanza contingibile e urgente) e del relativo atto presupposto (le Linee guida).

In altri termini, il Collegio non intende certo mettere in discussione né il consolidato e condivisibile principio invocato dalla Provincia, secondo il quale l'interesse ad impugnare gli atti amministrativi generali sorge, di norma, nel momento in cui vengono adottati i relativi atti applicativi; né tantomeno pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati, in violazione del divieto posto dall'art. 34, comma 1, cod. proc. amm.. Piuttosto il Collegio ritiene che la duplice previsione contenuta nel paragrafo 5.3.1 - relativa al dovere di disporre con immediatezza una misura irreversibile come l'abbattimento dell'orso protagonista di un'aggressione e al dovere di adottare tale misura a mezzo di un'ordinanza contingibile e urgente - giustifichi l'immediata impugnabilità delle Linee guida per cui è causa, perché altrimenti risulterebbe vanificato il diritto dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature ad una tutela giurisdizionale piena ed effettiva, riconosciuto e garantito dall'art. 24 Cost. e dall'art. 1 cod. proc. amm..

9. Tanto premesso con riferimento alle condizioni dell'azione, il Collegio, tenuto conto di quanto già affermato da questo Tribunale nella citata sentenza n. 55 del 2021 (che allo stato risulta impugnata, ma non sospesa) e nella coeva sentenza n. 56 (che non risulta neppure impugnata) in ordine ai presupposti in presenza dei quali può essere applicato l'art. 52, comma 2, dello Statuto di autonomia speciale della Regione Trentino - Alto Adige/Südtirol, approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (il quale attribuisce al Presidente della Provincia il compito di adottare «provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni»), ritiene fondato il

ricorso n. 124 - nella parte in cui viene dedotto che il Presidente della Provincia (o il Sindaco), ai fini dell'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente con cui viene disposto l'abbattimento di un orso, deve «valutare caso per caso ... la sussistenza di un attuale e grave pericolo per la pubblica incolumità», mentre le Linee guida introducono «un automatismo di fatto tra ... aggressione con contatto fisico ed abbattimento dell'animale, senza lasciare spazio alla necessaria valutazione caso per caso ... della sussistenza di un pericolo attuale per l'incolumità pubblica» - alla luce delle seguenti considerazioni.

10. Nelle predette sentenze questo Tribunale, dopo aver illustrato il quadro normativo (come ricostruito dal Consiglio di Stato nella predetta sentenza n. 571 del 2021) nel quale vanno ad inserirsi le Linee guida per cui è causa, ha già chiarito che, in presenza di comportamenti di un orso pericoloso per l'incolumità pubblica - come quello di cui al punto 18 della tabella 3.1 del PACOBACE, *“orso attacca (con contatto fisico) senza essere provocato”* (cfr. la sentenza n. 55 del 2021) e quello di cui al punto 15 della medesima tabella, *“orso attacca con contatto fisico per difendere i propri piccoli, la propria preda o perché provocato in altro modo”* (cfr. la sentenza n. 56 del 2021) - deve ammettersi che «il Presidente della Provincia possa disporre - anche a mezzo di un'ordinanza contingibile e urgente adottata ai sensi dell'art. 52, comma 2, del d.P.R. n. 670/1972 - che vengano poste in essere azioni “energetiche” come la cattura con rilascio allo scopo di spostamento e/o radio marcaggio, la cattura per captivazione permanente e l'abbattimento dell'animale pericoloso». Al riguardo nella sentenza n. 55 del 2021 è stato già diffusamente precisato quanto segue: «in tal senso depongono sia l'art. 16, comma 1, lettera c), della c.d. direttiva Habitat, secondo il quale gli Stati membri possono derogare al regime di tutela previsto dalla direttiva stessa “nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica”, sia lo stesso PACOBACE. Difatti, come già evidenziato il PACOBACE, avuto riguardo a comportamenti pericolosi come quello di cui al punto 18, dapprima dispone che le predette azioni “energetiche” (ivi comprese la cattura per captivazione permanente e l'abbattimento dell'animale) si attuano secondo procedure predefinite e “possono essere attivate dal Soggetto decisore sentito preventivamente, quando possibile, anche per le vie brevi, l'ISPRA”, precisando che, qualora non sia possibile acquisire il parere preventivo dell'ISPRA, “il Soggetto decisore deciderà in merito all'intervento in autonomia, provvedendo appena possibile, e comunque non oltre 3 giorni dall'evento, a darne informativa all'ISPRA e al Ministero”; ma poi lo stesso PACOBACE mantiene “ferme le competenze e l'autonomia decisionale dell'Autorità di Pubblica Sicurezza a fronte di situazioni che comportano rischi immediati per la sicurezza e l'incolumità pubblica”.

Sono quindi previste tre distinte procedure ai fini dell'adozione delle predette azioni energetiche: A) una procedura, che può definirsi “ordinaria”, che prevede l'acquisizione preventiva, anche per le vie brevi, del parere l'ISPRA; B) una procedura che può definirsi “straordinaria”, che consente di prescindere dall'acquisizione del parere preventivo l'ISPRA, laddove “la reperibilità attivata da quest'ultimo Istituto o la situazione in essere (es: zona operativa senza copertura telefonica; eventi che richiedono immediata decisione, ecc...) non consentano il contatto preventivo”, fermo restando l'obbligo di informare ex post l'ISPRA e il Ministero dell'Ambiente, non appena possibile e comunque non oltre 3 giorni dall'evento; C) una procedura che può definirsi “in deroga”, che garantisce la piena autonomia decisionale dell'Autorità di Pubblica Sicurezza “a fronte di situazioni che comportano rischi immediati per la sicurezza e l'incolumità pubblica”, così facendo salvo il potere del Presidente della Provincia di adottare un'ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 52, comma 2, del d.P.R. n. 670/1972, ovviamente laddove ne ricorrano i presupposti. In tal senso depone anche la sentenza n. 571 del 2021, con la quale il Consiglio di Stato ha espressamente ritenuto legittimo l'esercizio, da parte del Presidente della Provincia, del potere di cui all'art. 52, comma 2, del d.P.R. n. 670/1972» (analoghe considerazioni sono svolte nella sentenza n. 56 del 2021).

Inoltre questo Tribunale, con particolare riferimento alla fattispecie concreta oggetto della sentenza n. 55 del 2021, oltre a giudicare non irragionevole che il comportamento dell'orso M57 sia stato ricondotto dal Presidente della Provincia alla fattispecie di cui al punto 18 della Tabella 3.1 del PACOBACE, ha riconosciuto la sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere attribuito dall'art. 52, comma 2, del d.P.R. n. 670/1972. In particolare, secondo quanto affermato nella predetta sentenza, la circostanza che il comportamento dell'orso M57 sia stata correttamente ricondotto alla fattispecie di cui al punto 18 della tabella 3.1 del PACOBACE (in relazione alla quale lo stesso PACOBACE consente di disporre la misura della cattura per captivazione) «non è sufficiente, di per sé, per giustificare l'esercizio del potere in deroga attribuito dall'art. 52, comma 2, del d.P.R. n. 670/1972, per il quale è richiesto un *quid pluris*, che nella fattispecie in esame è costituito dal fatto che l'orso, dopo l'aggressione, non è fuggito, ma è rimasto in prossimità del centro abitato». In altri termini, a giudizio di questo Tribunale, «il verificarsi di un comportamento riconducibile alla fattispecie di cui al punto 18 della Tabella 3.1 del PACOBACE ha giustificato l'adozione di un'azione energetica come la cattura per captivazione permanente, mentre la concomitante e perdurante situazione di pericolo, connessa al fatto che l'orso responsabile dell'attacco all'uomo è rimasto in prossimità del centro abitato, ha reso possibile che l'ordine di porre in essere tale azione fosse impartito dal presidente della Provincia a mezzo di un'ordinanza contingibile e urgente, trattandosi (non già di un'azione programmabile, bensì) di un'azione imposta dalla pressante urgenza di porre celermente rimedio ad una situazione di grave ed imminente pericolo».

Invece questo Tribunale con particolare riferimento alla fattispecie concreta oggetto della sentenza n. 56 del 2021 - pur giudicando non irragionevole che la condotta tenuta dall'orsa JJ4 in occasione dell'episodio occorso il 22 giugno 2020 fosse stata ricondotta alla fattispecie di cui al punto 15 della tabella 3.1 del PACOBACE e, quindi, fosse di gravità tale da

giustificare l'adozione di una misura energica come la cattura per captivazione permanente dell'animale - ha negato che il Presidente della Provincia, nell'adottare l'ordinanza contingibile e urgente dell'11 agosto 2020, avesse fatto buon governo del potere attribuitogli dall'art 52, comma 2, del d.P.R. n. 670/1972, *«data l'insussistenza nel caso di specie del presupposto dell'urgenza di provvedere»*.

11. Ebbene, a fronte di tali considerazioni - svolte con riferimento a due episodi di aggressione con contatto fisico in relazione ai quali è stata disposta la (meno grave) misura della cattura per captivazione e, quindi, a maggior ragione riferibili al caso in cui si ritenga di disporre la misura (più grave) dell'abbattimento dell'esemplare protagonista dell'aggressione, come espressamente previsto nel paragrafo 5.3.1 delle Linee guida - coglie senz'altro nel segno l'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature quando afferma che, ai fini della legittima adozione di un'ordinanza contingibile e urgente con cui viene disposto l'abbattimento di un orso, l'autorità competente deve *«valutare caso per caso»* la situazione fattuale e ravvisare *«la sussistenza di un attuale e grave pericolo per la pubblica incolumità»*, tale da non consentire il ricorso alle procedure disciplinate dalla disposizione dell'art. 1, comma 1, della legge provinciale n. 9/2018 (secondo il quale *“Al fine di conservare il sistema apicolo-culturale del territorio montano provinciale il Presidente della Provincia, per proteggere le caratteristiche fauna e flora selvatiche e conservare gli habitat naturali, per prevenire danni gravi, specificatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico, alle acque e ad altre forme di proprietà, per garantire l'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, può, acquisito il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, limitatamente alle specie Ursus arctos e Canis lupus, autorizzare il prelievo, la cattura o l'uccisione, a condizione che non esista un'altra soluzione valida e che il prelievo non pregiudichi il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente della popolazione della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale”*) e l'adozione di misure energetiche alternative.

In altri termini, non può ragionevolmente dubitarsi che nei casi disciplinati nel paragrafo 5.3.1 (ossia laddove si siano verificate una o più aggressioni con contatto fisico, che determinino il ferimento e/o l'uccisione di persone) le decisioni circa le azioni da intraprendere vadano assunte *«con la massima urgenza»*, ragion per cui nelle Linee guida è stata correttamente ribadita la possibilità di utilizzare uno strumento *extra ordinem* come l'ordinanza contingibile e urgente. È parimenti condivisibile l'intento, palesato dalla Giunta provinciale nel paragrafo 5.3.1, di *«ridurre il più possibile il rischio che anche attacchi effettuati per difendere i cuccioli, le prede o perché provocati in altro modo (fattispecie n. 15 della tabella 3.1) possano ripetersi»*. Tuttavia non può ammettersi, alla luce del vigente quadro normativo, l'automatismo denunciato dall'associazione ricorrente, ossia che venga sempre e comunque disposto, a mezzo di un'ordinanza contingibile e urgente, l'abbattimento dell'orso responsabile dell'aggressione, senza che residui alcuno spazio per la valutazione, caso per caso, della sussistenza di un pericolo attuale per l'incolumità pubblica.

In definitiva i criteri generali indicati nel paragrafo 5.3.1 sono illegittimi perché la Giunta provinciale ha erroneamente ritenuto, in presenza di una o più aggressioni con contatto fisico, che determinano ferimento/uccisione di persone (ossia nei casi indicati al n. 15 e al n. 18 della tabella 3.1 del PACOBACE), *«in nessun caso di subordinare la rimozione ad un eventuale secondo attacco da parte del medesimo esemplare o a ulteriori verifiche diverse da quelle necessarie per l'identificazione dello stesso»* ed ha contestualmente affermato che in questi casi l'ordinanza contingibile e urgente si configura sempre come *«lo strumento consono a disporre l'abbattimento dell'esemplare protagonista dell'aggressione con contatto fisico»*. Parimenti illegittimo è il paragrafo 6 delle Linee guida, con particolare riferimento tabella n. 3 ivi riportata, nella parte in cui viene schematicamente ribadito quanto già disposto nel precedente paragrafo 5.3.1.

12. Tenuto conto di quanto precede la domanda proposta dall'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature deve essere accolta e, per l'effetto, si deve disporre l'annullamento della delibera della Giunta Provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 1091 del 25 giugno 2021, limitatamente alle disposizioni innanzi indicate dei paragrafi 5.3.1 e 6 delle Linee guida, con assorbimento di tutte le restanti censure, all'accoglimento delle quali comunque ostano sia quanto ulteriormente affermato da questo Tribunale nella sentenza n. 55/2021, con particolare riferimento alle competenze della Provincia autonoma di Trento e all'obbligo di acquisire il parere dell'ISPRA, sia l'assenza di elementi sufficienti per ritenere che l'adozione delle Linee guida sia frutto di un intento sviato della Giunta provinciale.

13. In ragione della parziale novità di quanto innanzi affermato e del parziale accoglimento dei ricorsi in epigrafe indicati sussistono comunque giusti motivi per compensare integralmente le spese di lite tra tutte le parti costituite, ivi compreso il Ministero della Transizione Ecologica (da qualificare come un cointeressato e non come un'Amministrazione resistente). Nulla si deve disporre per le spese con riferimento alle parti non costituite.

(Omissis)