

## Deroghe al divieto assoluto di cattura, captivazione ed uccisione della specie protette (orso)

T.R.G.A. Trento 7 febbraio 2022, n. 31 - Rocco, pres.; Ambrosi, est. - Ente Nazionale Protezione Animali, E.N.P.A Onlus, e Organizzazione Internazionale Protezione Animali, Oipa Italia Odv (avv. Stefutti) c. Provincia Autonoma di Trento (avv.ti Bernardi, Cattoni, Azzolini) ed a.

### **Animali - Deroghe al divieto assoluto di cattura, captivazione ed uccisione della specie protette (orso).**

(*Omissis*)

#### FATTO

1. L'Ente Nazionale Protezione Animali, E.N.P.A ONLUS, e l'Organizzazione Internazionale Protezione Animali, OIPA Italia ODV, entrambe Associazioni di Protezione Ambientale riconosciute ai sensi dell'art. 13 della l. n. 349 del 1986, - d'ora in poi parte ricorrente - con il ricorso in esame impugnano la deliberazione della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 1091 del 25.6.2021, avente ad oggetto "*Linee guida per l'attuazione della legge provinciale n. 9/2018 e dell'articolo 16 della direttiva Habitat*", nonché ogni altro provvedimento connesso, ancorché non conosciuto, chiedendone l'annullamento. Il ricorso in premessa riprende espressamente in ampie parti il testo del provvedimento gravato che, in tesi della parte ricorrente, conduce a ritenere in sostanza come il reale intento sotteso all'emanazione delle Linee guida sarebbe quello "*di dotarsi di uno strumento per poter ricorrere in autonomia alle deroghe al divieto assoluto di cattura, captivazione ed uccisione della specie in un ventaglio di casi estremamente più ampio rispetto a quello previsto dalla normativa vigente, prescindendo da qualsivoglia interlocuzione preventiva con ISPRA*". Nel merito, il ricorso è affidato ai seguenti motivi di gravame.

"1) *Violazione di legge. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1 e 2 comma 1, legge 11 febbraio 1992 n.157, 1 comma 4, 8, 12 e 16, All. B e D del DPR 8 settembre 1997 n.357, 6 e 9 e All. II della Convenzione di Berna, All. II della Convenzione CITES. Mancata acquisizione del parere ISPRA. Violazione del PACOBACE del 30 luglio 2015. Violazione art. 16 della Direttiva 92/43/CEE. Difetto assoluto di istruttoria e di motivazione sotto plurimi profili. Difetto di motivazione. Difetto di istruttoria. Violazione del principio della gerarchia delle fonti*". La parte ricorrente premette una ricostruzione del quadro giuridico di tutela della specie considerata nelle Linee guida (in quanto Specie di interesse Comunitario che richiede una protezione rigorosa) (*id est*, legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157, direttiva 92/43/CEE "*cd. Direttiva Habitat*", d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357: "*Regolamento recante attuazione della Direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche*", direttiva 08/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela penale dell'ambiente, attuata con d.lgs. 7 luglio 2011 n.121, Convenzione di Berna del 19 settembre 1979, recepita con legge 5 agosto 1981 n. 503, nonché, da ultimo, legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9 che ha dato "*Attuazione dell'articolo 16 della Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale*"). In particolare, rileva come "*Il quadro normativo sovranazionale è, dunque, nel senso che possono essere autorizzate deroghe ai divieti di uccisione e/o cattura delle specie protette, qualora queste siano necessarie al fine della salvaguardia di altri interessi, e che il loro bilanciamento compete alle autorità nazionali, nel rispetto delle condizioni e dei limiti derivanti dai vincoli europei e internazionali*", così come Regolamento attuativo della "*Direttiva Habitat*", di cui al d.P.R. 8

settembre 1997, n. 357, “prevede una protezione rigorosa anche per l’orso, riproducendo la disciplina dei prelievi prevista dalla Direttiva stessa e attribuisce il potere di autorizzare la deroga al divieto di cattura o uccisione delle specie protette al solo Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sentiti per quanto di competenza il Ministro per le Politiche Agricole e l’ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) <a condizione che non esista un’altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di distribuzione naturale [...]> (art. 11, comma 1)”. Anche la Provincia autonoma di Trento “mantiene intatto il potere di dare attuazione alla Direttiva comunitaria, valendo, per gli effetti, i limiti che lo statuto speciale prevede, tra i quali tuttavia, vi è spazio per una legislazione statale di attuazione della Direttiva, per la parte relativa e in conformità agli interessi di natura unitaria di cui tale legislazione è portatrice: ciò che esattamente corrisponde alla previsione dell’art. 7 del DPR n. 526 del 1987”, tanto è vero che, per tramite della legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9, ha dato “Attuazione dell’articolo 16 della Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale”, il cui articolo 1, comma 1, dispone, in chiusura, che il Presidente della Provincia “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”. In tal senso, tuttavia, è indispensabile l’accertamento delle cause che possono portare taluni esemplari all’aggressione dell’uomo e tanto in osservanza delle disposizioni del PACOBACE (Piano d’Azione interregionale per la conservazione dell’Orso bruno sulle Alpi centro-orientali, che costituisce il documento di riferimento per la gestione dell’orso bruno per le Regioni e le Province autonome delle Alpi centro-orientali) laddove individua le procedure di intervento: la “problematicità degli esemplari viene infatti classificata in base al comportamento dell’orso” e le conseguenti azioni da porre in campo (suddivise tra azioni energetiche e leggere, le prime da adottarsi solo in presenza dei presupposti ivi previsti). Le azioni energetiche sono, poi, suddivise in programmabili e non programmabili. Per le prime “è previsto il perfezionamento di un’intesa tra il Soggetto decisore competente territorialmente, nella specie la Provincia Autonoma di Trento, l’ISPRA e il Ministero dell’Ambiente. Di contro, per quanto concerne le cd. azioni non programmabili, è necessario interpellare l’ISPRA <quando possibile, anche per le vie brevi>.” La parte ricorrente aggiunge “Non pare ozioso rammentare, sul punto che il PACOBACE preveda espressamente che: <va tenuto conto della probabilità di corretta attribuzione dei comportamenti ad uno specifico individuo (compito a volte non facile, soprattutto laddove i dati genetici siano non certi o sconosciuti e diversi esemplari di orso siano presenti nella stessa area)>. Sotto concorrente, e persino più rilevante profilo, il PACOBACE, prevede che la captivazione permanente, che, come si è visto, rientri tra le cd. <azioni energetiche>, non possa essere effettuata neppure nel caso in cui un esemplare venga ripetutamente avvistato all’interno di un centro abitato ovvero nelle vicinanze di fonti trofiche di origine antropica”. Prosegue la parte ricorrente: “Dal quadro normativo testé illustrato si evince come, in primo luogo, tutte le norme sin qui citate, di carattere nazionale, comunitario e financo provinciale, nonché le disposizioni del PACOBACE dianzi illustrate, che pure la Provincia Autonoma dichiara di voler integralmente applicare, la deroga (da intendersi di stretta interpretazione) al divieto di cattura ed uccisione può ritenersi legittima unicamente nel caso in cui ricorrano l’esigenza di salvaguardare la pubblica sicurezza e che l’opzione dell’abbattimento ovvero della captivazione permanente siano le uniche effettivamente percorribili”. Ritieni invece la parte ricorrente che con l’atto oggetto di gravame, proprio nei casi più critici, la Provincia di Trento “ha inteso non già dettagliare meglio quanto previsto da Pacobace, ma agire, vieppiù per tramite di semplici Linee Guida adottate con un atto di normazione secondaria, in



*palese violazione dello stesso, contemplando la possibilità di addivenire, per le ragioni illustrate in premessa, all'abbattimento di esemplari oggetto di speciale protezione in un ventaglio di casi di gran lunga superiori rispetto a quelli stabiliti dalla vigente normativa primaria ed ultraprimaria, all'evidenza inderogabile da una delibera provinciale. Il tutto, sia pretermettendo la preventiva, ed invero obbligatoria acquisizione del parere dell'ISPRA, cui di contro, come già riconosciuto ripetutamente dal Consiglio di Stato, spettano rilevanti funzioni istruttorie in subjecta materia, in clamorosa violazione anche della normativa provinciale vigente in materia (cfr. art. 1 comma 1 LP n. 9/18 cit.), attuativa della Direttiva Habitat”.*

*“2) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 52 DPR 31 agosto 1972 n.670, difetto assoluto di presupposto sotto ulteriore profilo. Violazione del principio di legalità. Eccesso di potere per sviamento”. Nelle Linee guida, deduce la parte ricorrente, è declinato il potere contingibile e urgente in violazione dei principi che presidiano l'esercizio di tale potere *extraordinem*, così come stabiliti dalla giurisprudenza consolidata, anche di questo Tribunale, mentre “per tramite delle Linee Guida, la Provincia Autonoma ha inteso normare in modo pressoché stabile, senza limiti temporali, le deroghe al divieto di apprensione ed uccisione di orsi, ampliandone illegittimamente la casistica rispetto a quanto previsto dalle norme primarie ed ultraprimarie di riferimento. Il tutto, da un lato paventando, del tutto immotivatamente, che, contrariamente a quanto rappresentato da ISPRA, l'abbattimento di due esemplari l'anno non sarebbe stato idoneo ad incidere significativamente sullo stato di conservazione della specie (in realtà già minacciata dall'inbreeding). Dall'altro ricorrendo allo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente al fine di omettere il passaggio procedimentale della previa acquisizione del parere dell'ISPRA che, di contro, verrebbe da aggiungere significativamente, nei propri pareri aveva rappresentato a chiare lettere come non meritasse alcuna convalida l'affermazione della Provincia Autonoma, secondo cui il potere di ordinanza escluderebbe in nuce la valutazione tecnica dell'esemplare interessato da un provvedimento di abbattimento”.*

In definitiva la parte ricorrente chiede l'annullamento degli atti gravati, ed un via istruttoria “*di ordinare alla Provincia Autonoma di Trento, in persona del Presidente p.t., di depositare in giudizio tutte gli atti relativi al procedimento avente ad oggetto l'impugnato provvedimento”.*

2. Con decreto 8 novembre 2021, n. 120, il Presidente di questo Tribunale ha accolto l'istanza di prelievo della causa, in precedenza respinta con decreto 11 ottobre 2021, n. 117, e fissato la trattazione del merito del ricorso in esame all'odierna camera di consiglio, a mente dell'art. 71-bis c.p.a., introdotto per effetto dell'art. 1, comma 781, lett. b), della l. 28 dicembre 2015, n. 208, sul rilievo che “*gli omologhi ricorsi rispettivamente proposti sub R.G. 122 del 2021 e sub R.G. 124 del 2021 da altre parti ricorrenti sono stati entrambi già definiti con sentenza n. 150 dd. 29 settembre 2021, resa a' sensi dell'art. 60 c.p.a.”.*

3. Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento in data 17 dicembre 2021 per resistere al ricorso e, con memoria depositata in data 27 dicembre 2021, ha precisato in premessa che la deliberazione gravata “*rappresenta un atto di indirizzo, a carattere generale, di orientamento, definito da Ispra <utile strumento di supporto ai fini dell'iter decisionale in materia di gestione degli orsi bruni e coerente con le previsioni del piano>, finalizzato a dare attuazione alla legge provinciale n. 9/2018 che attribuisce al Presidente della Provincia il potere di applicare l'articolo 16 della Direttiva Habitat (disciplina delle deroghe) per la specie orso bruno (Ursus arctos) e si inseriscono nel quadro tecnico costituito dalle indicazioni, anch'esse aventi funzione di indirizzo, del Piano d'azione per la conservazione dell'orso bruno nelle Alpi centro-orientali (PACOBACE)”. Infatti, il PACOBACE “*suggerisce un ventaglio di azioni possibili ed alternative fra loro in corrispondenza di determinati comportamenti da parte dell'orso, senza fornire indicazioni che possano orientare l'Amministrazione verso la scelta di volta in volta tecnicamente più opportuna. Le Linee Guida specificano nel dettaglio le modalità di attuazione del capitolo 3 del PACOBACE, recante <Criteri e procedure d'azione nei confronti degli orsi problematici e d'intervento in situazioni critiche>”. 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. Attenzione particolare è riservata nelle Linee guida alle azioni energiche e alla loro efficacia ai fini del monitoraggio e controllo di esemplari problematici, e tra di esse la rimozione attraverso l'abbattimento (prevista dal PACOBACE per i comportamenti classificabili dal punto 13 al punto 18 della scala di pericolosità contenuta nella tabella 1 del capitolo 3). Le Linee guida prevedono che l'abbattimento, nel caso di aggressione con contatto fisico, possa essere autorizzato con la procedura ordinaria di cui alla l.p. n. 9 del 2018 oppure, qualora ricorrano i presupposti di contingibilità ed urgenza, con ordinanza di pubblica sicurezza (come ammesso dal PACOBACE ed anche dalla giurisprudenza del Cons. Stato, sent. n. 571 del 2021). In tutti gli altri casi di problematicità, qualora la prevenzione e la dissuasione si rivelino inefficaci, e quindi non sussistano soluzioni alternative, la rimozione attraverso l'abbattimento è autorizzata nel rispetto della procedura ordinaria di cui alla l. p. n. 9 del 2018. Quanto all'*iter* seguito, le Linee guida sono state sottoposte all'ISPRA che ha formulato osservazioni e richieste di integrazioni, alle quali la Provincia ha corrisposto dapprima redigendo una seconda versione del documento (II revisione aprile 2021 allegata alla nota del 28.04.2021), e poi ulteriormente modificandola a seguito del nuovo parere, reso dall'Istituto il 22 giugno 2021 sul testo revisionato. In particolare, con riguardo alle osservazioni da ultimo formulate da ISPRA, la Giunta provinciale in sede di deliberazione di adozione delle Linee guida *“ha modificato la previsione del ricorso automatico al potere di ordinanza per la rimozione degli individui di orso in tutti i casi nei quali si registra un'aggressione con contatto fisico, precisando che il ricorso al potere di ordinanza è una possibilità di cui avvalersi, qualora ne ricorrano i presupposti, ovvero quando le decisioni sulle azioni da attivare devono essere assunte con la massima urgenza, costituendo l'orso un pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica. Dunque non viene introdotto alcun automatismo”*, tenuto conto che *“l'esercizio del potere di ordinanza non esclude, come sostenuto, la possibilità di una dettagliata valutazione tecnica della storia del soggetto, dei suoi precedenti comportamenti anomali e della ripetizione di tali comportamenti”*. In ordine alla seconda osservazione dell'ISPRA (insufficiente motivazione sul punto che esponeva come una rimozione *“media”* di 2 orsi all'anno non incide sullo stato di conservazione della popolazione), *“la deliberazione della Giunta che approva le Linee Guida elimina l'affermazione secondo la quale la rimozione media di due orsi all'anno non incide sullo stato di conservazione della popolazione, essendone stata rilevata la scarsa incidenza nell'assetto complessivo delle Linee Guida. Mantiene in altro punto, precisamente al punto 4.1.1 pg. 28 delle Linee Guida, un'affermazione analoga, con la sostanziale differenza che essa non è formulata in modo assertivo, bensì in termini di ipotesi. La differenza fra i due testi è verificabile dal confronto fra il documento inviato per il parere di Ispra (doc. 11) e quello approvato in via definitiva (doc. 1)”*. Infine, la resistente ricorda la sentenza già pronunciata da questo Tribunale n. 150 del 2021 sul provvedimento gravato, per la riforma della quale ha proposto appello al Consiglio di Stato pendente sub. RG. 10172/2021. Ciò premesso, la Provincia di Trento ha innanzitutto eccepito, in rito, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in capo alle Associazioni ricorrenti poiché le Linee guida, da un lato, introducono disposizioni confermatrice del quadro normativo previgente, senza apportarvi alcuna innovazione, e d'altro lato, recando criteri e disposizioni di carattere generale, non arrecano alcuna lesione immediata degli interessi dei quali le Associazioni sono titolari. Infatti, 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 parte ricorrente 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, con possibilità di efficace tutela per la parte ricorrente anche nel caso di esercizio del potere contingibile e urgente, attese le verifiche tecniche necessarie anche a tal fine. Nel merito,



ritiene la resistente che il ricorso sia infondato, poiché il provvedimento non prevede il ricorso al potere di ordinanza al di fuori dei casi in cui i presupposti di fatto e di diritto lo consentono, come evidenziato chiaramente dalla delibera che approva le Linee guida. Anche la censura che lamenta come il provvedimento amplirebbe il ventaglio di motivazioni che consentono le deroghe, introducendovi anche i motivi di accettazione sociale, senza che tale menzione abbia alcun riscontro nelle norme che regolano la materia, è infondata e pretestuosa. Il tema della mancata accettazione sociale è preso in considerazione, nel solco della previsione della lett. c) dell'art. 16 della direttiva Habitat, *“non tanto al fine di giustificare l'applicazione delle deroghe, quanto piuttosto al fine di sottolineare che un adeguato livello di accettazione da parte delle popolazioni, il cui territorio è interessato dalla presenza dell'orso, costituisce condizione imprescindibile per il successo del progetto di conservazione”* e per evitare dunque azioni di bracconaggio. Non ha fondamento nemmeno la censura in ordine alla cattiva gestione dei rifiuti, poiché le Linee guida documentano quanto sin qui realizzato così come nello stesso senso depongono la Relazione del Dirigente del Servizio Faunistico e la relazione dell'Azienda competente alla gestione dei rifiuti nel territorio interessato. Assolutamente non pertinenti sono poi le considerazioni sul Casteler e sulla sua idoneità ad accogliere gli orsi rimossi. Le Linee Guida, a pagina 37, rendicontano precisamente la situazione, mentre i carabinieri Cites hanno confermato l'idoneità della struttura per tre orsi, ed attualmente è presente solo l'orso M49. La scelta di stabilire nel numero di tre i tentativi di dissuasione, oltre i quali gli stessi saranno ritenuti inefficaci, deriva anch'essa dall'esperienza maturata e dal dialogo e coinvolgimento fra le strutture tecniche della Provincia e l'Ispra, che l'ha condivisa. I limiti della misura relativa alla *“cattura per successivo spostamento”* sono stati individuati attingendo a piene mani alla letteratura scientifica ed alle esperienze nordamericane e europee. Quanto alla criticata scelta di non subordinare in nessun caso la rimozione ad un eventuale secondo attacco da parte del medesimo esemplare, in realtà, *“tale previsione non viola il PACOBACE, il quale appunto prevede, nella tabella 3.1, che possa essere applicata la misura dell'abbattimento al verificarsi dei comportamenti problematici previsti nelle fattispecie dal numero 15 al numero 18, senza alcuna necessità di aspettare la reiterazione della condotta e di procedere con gradualità nell'applicazione delle misure energiche. Del resto non vi è chi non veda che attendere la reiterazione della condotta aggressiva espone la pubblica incolumità ad un rischio gravissimo, posto che, come la letteratura scientifica insegna, un caso di aggressione su sette si conclude con la morte dell'agredito. Le misure previste dal PACOBACE non sono infatti gradualità, bensì alternative”*. Al contrario di quanto sostenuto nel ricorso, *“(l)le Linee Guida si muovono nel contesto normativo dell'articolo 16 della direttiva Habitat e del PACOBACE, nulla innovando, ma offrendo indicazioni di dettaglio, volte ad indirizzare e per certi versi anche a limitare la discrezionalità dell'amministrazione, e offrire una guida completa, chiara e validata scientificamente da Ispra sulle condotte cui attenersi a fronte dell'aumentato numero di casi di problematicità”*. Sotto altro punto di vista, le Linee guida non rappresentano un *escamotage* per ricorrere in autonomia alle deroghe. Tale autonomia è infatti sancita dalla l.p. n. 9 del 2018, sulla cui legittimità costituzionale si è espressa favorevolmente la Corte Costituzionale con la sentenza n. 215 del 2019. *“Il provvedimento non deroga mai ai principi ed ai limiti fissati dal PACOBACE (che la stessa Amministrazione ha adottato ormai 13 anni fa) e che in nessun modo determina un abbassamento del livello di tutela sancito dalla normativa comunitaria e nazionale. 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”*. Sulla questione della rimozione dei 2 orsi all'anno, esposta a pagina 29 del ricorso, *“si tratta di una mera stima in base alla quale, ferme restando le considerazioni condivise con ISPRA circa lo SCF, si ritiene che se si dovessero verificare le condizioni (IPOTESI) per arrivare alla rimozione di massimo 2 orsi all'anno (ricordiamo che ISPRA stima in 1-5 gli orsi problematici che dobbiamo attenderci annualmente nel prossimo quinquennio), ciò non inficerebbe lo SCF. Va da sé che tale previsione, attuale, dovrebbe eventualmente essere verificata*



*puntualmente nel caso in cui in futuro ricorressero le condizioni di cui sopra”.*

4. Con memoria del 23 dicembre 2021 le Associazioni ricorrenti hanno, tra l'altro, richiamato la sentenza di questo Tribunale n. 150 del 2021, che ha annullato *in parte qua* la delibera provinciale oggetto di impugnativa (punti 5.3.1 e 6 delle Linee guida), nonché la Sentenza del Consiglio di Stato 3 novembre 2021, n. 7366 che ha riformato la sentenza di questo Tribunale n. 55 del 2021 ed annullato in via definitiva il provvedimento con cui era stata disposta la cattura e la captivazione permanente dell'esemplare M57, disposta con ordinanza contingibile e urgente.

5. Le Associazioni ricorrenti e la resistente Amministrazione provinciale con successive memorie hanno insistito per l'accoglimento delle reciproche conclusioni.

6. Da ultimo la parte ricorrente, con nota del 14 gennaio 2022, ha chiesto il passaggio in decisione della sentenza senza la preventiva discussione, mentre la resistente, con nota del 25 gennaio 2022, ha chiesto il rinvio del giudizio ad una data posteriore all'udienza già fissata per l'appello avverso la sentenza n. 150/2021 innanzi al Consiglio di Stato, il 3 marzo 2022 oppure, in subordine, che la causa passi in decisione allo stato degli atti, senza la preventiva discussione.

7. Alla camera di consiglio del 27 gennaio 2022, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

I. Preliminarmente il Collegio reputa di non accogliere la richiesta della Provincia di rinvio della trattazione del ricorso in epigrafe in dipendenza della pur imminente udienza fissata innanzi al Giudice d'appello ed avente per oggetto la propria precedente sentenza n. 150 del 2021: e ciò in quanto all'oggetto di tale precedente giudizio - sebbene preminente anche nella complessiva economia della presente causa - qui si aggiungono ulteriori e diverse questioni che attengono al contenuto della medesima deliberazione della Giunta provinciale n. 1091 del 25.6.2021 ma per le quali non consta che lo stesso Giudice d'appello sia stato a tutt'oggi adito e per la cui definizione - di per sé agevole - soccorre parimenti la procedura di cui all'art. 72-bis c.p.a., come aggiunto dall'art. 17, comma 7, del d.l. 9 giugno 2021, n. 80 convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, adottata nella specie.

II. *In limine* vale evidenziare che, al fine del decidere, non sono necessari gli ulteriori approfondimenti istruttori richiesti dalla parte ricorrente. Inoltre, sempre in via preliminare, occorre ricordare che questo Tribunale si è già espresso in ordine alla dianzi riferita e qui parimenti impugnata deliberazione della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 1091 del 25.6.2021, avente ad oggetto “*Linee guida per l’attuazione della legge provinciale n. 9/2018 e dell’articolo 16 della direttiva Habitat*”, con la sentenza 29 settembre 2021, n. 150 (relativa ai ricorsi riuniti sub. R.G. 122 e 124 del 2021) che ne ha statuito l’annullamento parziale. In quel contesto è stata rilevata, *in primis*, la sussistenza dell’interesse al ricorso in capo alle parti ivi ricorrenti, al fine di non vanificare il diritto ad una tutela giurisdizionale piena ed effettiva riconosciuto e garantito dall’art. 24 Cost. e dall’art. 1 c.p.a., seppur limitatamente alla “*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, atto a giustificare l’immediata impugnabilità delle Linee guida per cui è causa*”, in quanto ritenute immediatamente lesive: “*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)*”.

III. Nel merito, per quanto di interesse del ricorso in esame, la sentenza n. 150/2021 ha motivato nel



modo seguente: “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”. Pertanto, questo Tribunale ha statuito: “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.” (punto 11). Per l’effetto ha conseguentemente disposto “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” (punto 12).

La sentenza n. 150/2021 è stata appellata da parte della resistente Provincia autonoma di Trento, ma allo stato non risulta sospesa ai sensi dell’art. 98 c.p.a.

IV. Sulla scorta della richiamata pronuncia di questo stesso Tribunale n. 150 del 2021, deve anzitutto essere dichiarata la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del presente ricorso con riguardo alle deduzioni del secondo motivo di gravame che lamenta la “Violazione e/o falsa applicazione dell’art.52 DPR 31 agosto 1972 n.670, difetto assoluto di presupposto sotto ulteriore profilo. Violazione del principio di legalità. Eccesso di potere per sviamento”. La previsione delle Linee guida qui oggetto di censura, infatti, è già stata annullata quale conseguenza dell’accoglimento di analogo motivo di gravame versato nell’autonomo giudizio proposto sub. R.G. 124/2021. Giova al riguardo rammentare che, secondo una consolidata giurisprudenza, anche di questo Tribunale (da ultimo T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, 6 aprile 2021, n. 46), nel processo amministrativo la cessazione della materia del contendere può essere dichiarata solo quando il provvedimento impugnato sia annullato o riformato in senso conforme all’interesse del ricorrente, mentre può essere dichiarata la sopravvenuta carenza d’interesse quando si verifichi una situazione di fatto nuova, rispetto a quella esistente al momento della domanda giudiziale, che rende inutile la decisione di merito. Gli esiti di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse e di cessazione della materia del contendere non sono, infatti, sovrapponibili, poiché, mentre la sentenza dichiarativa dell’improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse si configura come una pronuncia di rito disciplinata dall’art. 35, comma 1, lettera c), c.p.a., diversamente la sentenza di cessazione della



materia del contendere di cui al precedente art. 34 costituisce una sentenza di merito (Cons. Stato, sez. II, n. 148/2020; sez. II, n. 4318/2019; sez. II, n. 2904/2019). Nel caso di specie il provvedimento impugnato, nella parte considerata, è stato per vero rimosso con la richiamata sentenza n. 150 del 2021, tuttavia non in senso pienamente conforme all'interesse fatto valere nel ricorso qui in esame, che viceversa reclama l'integrale annullamento delle Linee guida oggetto di censura: il che giustifica, appunto, la dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse con riguardo al predetto secondo motivo di gravame.

V. Nel presupposto che sono già venute meno quelle parti del provvedimento impugnato che richiamavano l'applicazione dell'ordinanza contingibile e urgente per la rimozione dell'orso pericoloso, ritenute immediatamente lesive da parte di questo Giudice, occorre ora scrutinare il primo motivo del gravame, che formula le censure, esposte nella ricostruzione in fatto, ancora sulla deliberazione n. 1091 del 2021. Al riguardo ritiene il Collegio che deve essere accolta l'eccezione formulata dalla resistente Provincia autonoma di Trento, che ne deduce l'inammissibilità, poiché le Linee guida oggetto di impugnazione, ad un attento esame, rivestono la natura di atto generale non suscettibile di immediata impugnazione, se non in uno con i relativi atti applicativi, i soli realmente lesivi delle posizioni delle parti ricorrenti. Tale qualificazione, a ben vedere, è già stata avanzata incidentalmente da questo Tribunale nella sentenza n. 150 del 2021, (cfr. Punto 7: *“Sebbene le Linee guida per cui è causa effettivamente si configurino come un atto amministrativo generale (non avente natura regolamentare)..”* e deve essere confermata in questa sede, con riferimento alle parti delle Linee guida gravate con il mezzo in esame. Trattasi infatti di previsioni che devono trovare applicazione attraverso gli strumenti ordinari posti a disposizione della Provincia al riguardo: ossia in particolare provvedimenti ordinari previsti dalla legge provinciale n. 9 del 2018, per l'adozione delle azioni conseguenti ai comportamenti dell'orso; oppure, quanto al profilo della gestione di rifiuti il riferimento è al *“programma pluriennale che prevede la progressiva implementazione del sistema dei cassonetti anti orso in tutto il territorio del Trentino occidentale, dando la priorità a quelli presenti nei contesti periurbani, avuto riguardo alla necessità pianificare tali attività su scale temporali e spaziali adeguate al recente sviluppo della popolazione di orsi”* (cfr. pag. 30 delle Linee guida). In tal senso sono da condividersi le conclusioni cui perviene la resistente Amministrazione in ordine alla natura del provvedimento impugnato, che assume le caratteristiche di *“un atto di indirizzo a carattere generale, di orientamento... finalizzato a dare attuazione alla legge provinciale n. 9/2018 che attribuisce al Presidente della Provincia il potere di applicare l'articolo 16 della Direttiva Habitat (disciplina delle deroghe) per la specie orso bruno (Ursus arctos) e si inseriscono nel quadro tecnico costituito dalle indicazioni, anch'esse aventi funzione di indirizzo, del Piano d'azione per la conservazione dell'orso bruno nelle Alpi centro-orientali (PACOBACE)”*, poiché il *“PACOBACE suggerisce un ventaglio di azioni possibili ed alternative fra loro in corrispondenza di determinati comportamenti da parte dell'orso, senza fornire indicazioni che possano orientare l'Amministrazione verso la scelta di volta in volta tecnicamente più opportuna. Le Linee Guida specificano nel dettaglio le modalità di attuazione del capitolo 3 del PACOBACE, recante <Criteri e procedure d'azione nei confronti degli orsi problematici e d'intervento in situazioni critiche>”*. Sarà pertanto in sede di adozione degli atti applicativi, che devono essere motivati ed assunti nel rispetto dell'iter procedurale puntualmente previsto dal quadro normativo e applicativo di riferimento (nel quale ultimo rientra anche il PACOBACE, ed ora anche le Linee guida oggi in considerazione), che le Associazioni potranno far valere le eventuali censure anche nei confronti delle Linee guida, da impugnarsi contestualmente, e ciò anche per assicurare il rispetto dei principi statuiti dall'articolo 34, comma 2, del c.p.a che impedisce al Giudice di pronunciarsi su poteri non ancora esercitati (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 24 marzo 2014, n. 1448: *“... I regolamenti e gli atti generali dell'Amministrazione, infatti, sono impugnabili in via diretta solo in presenza di disposizioni che ledano in via immediata le posizioni soggettive dei destinatari, mentre negli altri casi l'interesse a ricorrere si radica solo in presenza di atti applicativi, e non in base a potenzialità lesive solo ipotetiche o future (C.d.S., Sez.*



VI, 27 dicembre 2010, n. 9406; 6 settembre 2010, n. 6463). In altre parole, i vizi degli atti amministrativi generali risultano immediatamente contestabili solo quando di per sé preclusivi del soddisfacimento dell'interesse protetto, mentre altrimenti sono deducibili come fonte di illegittimità derivata dell'atto consequenziale, quando sia quest'ultimo a venire impugnato – con l'atto presupposto - in quanto concretamente lesivo <C.d.S., Sez. I, 7 giugno 2010, n. 3041>”, nonché *ex multis*, da ultimo, T.A.R. Puglia, sez. III, 7 gennaio 2022, n. 43; Cons. Stato, sez. IV, 21 maggio 2021, n. 3953; *ibidem* 13 febbraio 2020, n. 1159).

VI. Il rilievo della fondatezza del secondo motivo di ricorso, già accolto da questo Tribunale con la sentenza n. 150 del 2021, giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo dichiara in parte improcedibile e per il resto lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

*(Omissis)*

