

Collocazione urgente di campane metalliche anti-orso nell'ambito della raccolta della frazione organica del rifiuto solido urbano

T.R.G.A. Trento 7 febbraio 2022, n. 32 - Rocco, pres.; Ambrosi, est. - Associazione Lav Lega Anti Vivisezione e Associazione Lega per L'Abolizione della Caccia (Lac) Onlus (avv. Linzola) c. Provincia Autonoma di Trento (avv.ti Bernardi, Cattoni e Azzolini).

Animali - Collocazione urgente di campane metalliche anti-orso nell'ambito della raccolta della frazione organica del rifiuto solido urbano - Interventi a carico degli orsi problematici e di quelli confidenti.

(*Omissis*)

FATTO

1. L'Associazione LAV, Lega Anti Vivisezione, e l'Associazione Lega per l'Abolizione della Caccia, (LAC) ONLUS, entrambe Associazioni di Protezione Ambientale riconosciute ai sensi dell'art. 13 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 la ordinanza del Presidente della Provincia di Trento del 18 giugno 2021, avente ad oggetto la "*Collocazione urgente di campane metalliche anti-orso nell'ambito della raccolta della frazione organica del rifiuto solido urbano nei Comuni di Cavedago, Fai della Paganella, Andalo e Molveno*", chiedendone l'annullamento.

2. Con riguardo al provvedimento deliberativo provinciale, la parte ricorrente premette la ricostruzione del quadro giuridico di riferimento in cui si innesta tale atto nonché l'*iter* di adozione, con particolare evidenza dei pareri espressi al riguardo dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) sulle versioni del documento sottoposte all'attenzione (parere del 24 febbraio 2021 e parere del 22 giugno 2021). Inoltre, nel presupposto che la "*Provincia di Trento, quindi, con le <Linee guida> riassume, più o meno condivisibilmente, il quadro della situazione, ricorda le iniziative assunte (poche), quelle programmate (poche e generiche) per infine approdare (capitolo V) al vero motivo per cui sono state approvate: stabilire gli interventi a carico degli orsi problematici e di quelli confidenti*" (punto 8 della premessa), formula i seguenti motivi di gravame.

"*I) Quanto allo stato di conservazione della popolazione di orsi: illegittimità per violazione di legge, per difetto di motivazione e di istruttoria, nonché eccesso di potere per sviamento*". Anche con richiamo ai contenuti del parere ISPRA del giugno 2021, viene censurato quanto esposto nel provvedimento circa lo stato di consistenza della popolazione ursina, che costituisce, in tesi della parte ricorrente, la base per assumere le decisioni "*di rimozione di almeno due orsi all'anno*", rappresentando come "*La media di due orsi l'anno da rimuovere, stabilita e ritenuta accettabile da Provincia di Trento, non trova sicuramente alcun fondamento scientifico e neppure pratico (censimenti accurati ed attendibili)*" e si pone in contrasto con la 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 (c.d. direttiva Habitat), la quale individua quale primo presupposto l'esigenza della conservazione della popolazione di orso. Concludono sul punto le Associazioni ricorrenti che "*Traspare nettamente che Provincia di Trento utilizza l'esigenza (tutta da dimostrare in concreto) della necessità di rimozione di esemplari di orsi per nascondere, invece, un piano di abbattimenti che.....assurge ad obiettivo ordinario dell'Ente*".

"*II) Quanto alla assenza di altre alternative soddisfacenti: illegittimità per violazione di legge, per*



difetto di motivazione e di istruttoria, nonché eccesso di potere per sviamento – illegittimità per violazione dell’obbligo di assicurare efficacia all’azione amministrativa”. Secondo la parte ricorrente *“nel caso in esame, le uniche alternative alla eliminazione fisica sono l’attivazione, seria, di misure preventive, che debbono avere, in ossequio ai principi enunciati nell’articolo 1 della legge 241/90 (ed art. 97 Cost.), carattere di efficacia e efficienza. Ma anche sotto tale profilo Provincia di Trento sta gettando, invece, le basi per potere giustificare l’assunzione di interventi drastici e cruenti sugli orsi <confidenti> o <pericolosi>”.* Ritengono invece le Associazioni che *“Le Linee guida sul tema sono però molto carenti per non dire caratterizzate da deserto programmatico (in violazione dell’obbligo di motivare il discostamento dal parere)”* su tutte le azioni preventive (comunicazione, informazione, formazione, segnaletica ecc..), come risulterebbe dal parere reso da ISPRA il 24 febbraio 2021 sulla prima versione del documento, testualmente richiamato. In particolare, il mezzo di gravame si sofferma sul tema della gestione dei rifiuti, quale azione preventiva per la limitazione dei contatti uomo/orso, ritenendo del tutto insoddisfacenti le misure previste al par. 4.2.1 delle Linee guida (quanto alla *“progressiva implementazione del sistema dei cassonetti anti-orso in tutto il territorio del Trentino occidentale, oltre ad attività di studio per la realizzazione e la distribuzione di nuovi modelli di contenitori anti-orso per il rifiuto umido e per il compost”*) ed in genere la politica provinciale in merito, richiamando taluni eventi occorsi ed atti già emanati. Le stesse premesse dell’ordinanza 18 giugno 2021, oggetto di separato motivo di impugnazione, testimonierebbero *“la totale inerzia ed inefficienza provinciale sul tema della doverosa attività di prevenzione, seria”*, come sarebbe già stato segnalato per iscritto da LAV ad ISPRA.

In definitiva *“Si può, perciò, affermare pacificamente che l’azione provinciale, in punto di azioni preventive, le più importanti ed utili, è gravemente insufficiente e tale voluta genericità porta alla scontata necessità, visto che l’attività di prevenzione non è già ora ritenuta produttiva di effetti, di abbattere orsi (nella media di due all’anno, scrive l’Ente)”*.

“III) Quanto sulla gestione delle situazioni critiche e degli orsi problematici: Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, di ponderazione degli interessi coinvolti e della motivazione – violazione dell’articolo 13 del TFUE e della direttiva habitat e del DPR 357/1997 – violazione della legge provinciale 9/2018 – eccesso di potere per contraddittorietà”. Il motivo di gravame si appunta sul capitolo 5 delle Linee guida che racchiude secondo la parte ricorrente le finalità per cui sono state approvate e riguarda la gestione delle situazioni critiche e degli orsi problematici *“di fatto prevedendo unicamente la misura dell’abbattimento”*. La Provincia di Trento non ha tenuto conto nelle Linee guida del rapporto tecnico *“redatto nell’ambito dei lavori del Tavolo tecnico-scientifico per la gestione dell’orso nella Provincia di Trento, istituito dal Ministero dell’Ambiente con nota prot. 37927 del 12.8.2020, pubblicato il gennaio 2021 dal Museo delle Scienze di Trento (MUSE) ed ISPRA”*. *“Del resto, le Linee guida non attendono a profili rigorosamente tecnico-scientifico, finalizzati alla conservazione della specie, quanto piuttosto considerano una non meglio precisata <soglia di problematicità socialmente accettabile>”*. Rammenta sul punto la parte ricorrente che la delibera di approvazione delle linee guida reca un passaggio cruciale, che ne disvela la vera finalità: *“quella della maggiore libertà nelle procedure di eliminazione di orsi <problematici>, per venire incontro al (presunto) sentire sociale sul territorio, che reclamerebbe misure urgenti e definitive”*, circostanza che sarebbe sufficiente ad accertare l’illegittimità degli atti impugnati. Nonostante il formale richiamo alle azioni previste nel 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) segnatamente dedicate agli orsi problematici o pericolosi, *“le Linee guida conducono, in ossequio agli obiettivi illegittimi che Provincia si è posta, esclusivamente all’abbattimento”*: e ciò sulla scorta *“di due errori coscienti”*, ossia l’attribuzione, senza adeguata istruttoria, della qualifica di *“pericoloso”* ad ogni orso che *“si renda protagonista di un’interazione con un essere umano”* e *“l’automatica misura della uccisione dell’animale, in forza*



di ordinanza urgente, assunta senza alcun accertamento anche di medicina forense sui fatti". Nel ricorso sono riportati testualmente i passaggi ritenuti critici del provvedimento censurato (pagina 47 delle linee guida al punto 5.3.1. e ss..) nonché dei corrispondenti pareri resi da ISPRA. Ed ancora rileva la parte ricorrente che *"Per quanto riguarda la misura non cruenta della cattura con rilascio allo scopo di spostamento e/o radiomarcaggio, le Linee guida la ritengono inapplicabile; in modo da potere dare il via libera, sempre e comunque, alla uccisione"*, in asserito contrasto con i pareri ISPRA, mentre *"Anche nel caso di orsi (effettivamente) pericolosi va ribadito che l'ordinanza contingibile ed urgente di abbattimento può essere emanata solo se ve ne siano i presupposti (come anche affermato da codesto TAR e dal Consiglio di Stato), altrimenti deve essere attivata la procedura ordinaria. Codificare l'utilizzo sempre e comunque di un'ordinanza urgente, che esclude il parere ISPRA, si scontra con la direttiva Habitat e la stessa legge provinciale 9/2018"*, ed in tal senso le Linee guida presentano affermazioni contraddittorie e confuse. In particolare, il riferito adeguamento delle Linee guida al parere dell'ISPRA sul punto (pag. 3 delle Linee guida) è, in tesi della parte ricorrente, smentito da quanto previsto a pag. 47. Infine, quanto al capitolo 5.1 relativo alle azioni cc.dd. *"leggere"* riservate agli orsi ritenuti non pericolosi, si ribadisce la genericità delle azioni preventive, così come evidenziato al motivo II di gravame. In particolare *"I soli 3 tentativi di dissuasione"*, - pur riconosciuti adeguati da ISPRA - *"in un territorio che offre decine di occasioni di contatto (cassonetti strapieni di buon cibo gettato via), non possono autorizzare alcun abbattimento od altra misura restrittiva, finché non si assumeranno serie misure di prevenzione"*.

3. Il ricorso impugna, inoltre, l'ordinanza del Presidente della Provincia di Trento del 18 giugno 2021, avente ad oggetto: *"Collocazione urgente di campane metalliche anti-orso nell'ambito della raccolta della frazione organica del rifiuto solido urbano nei Comuni di Cavedago, Fai della Paganella, Andalo e Molveno"* che viene gravato con il seguente motivo di censura: *"III) (recte IV) Illegittimità per violazione dei principi di efficacia di cui all'articolo 1 della legge 241/90 – eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione"*. La censura si appunta sul fatto che *"non sono indicati tempi certi dell'azione amministrativa essendo genericamente previsto <nel più breve tempo possibile, compatibilmente con le tempistiche dovute alle procedure da rispettare>; non viene assunta neppure alcuna misura per impedire che i centri abitati divengano dei banchetti a cielo aperto per gli orsi nel caso di inerzia degli enti preposti alla sostituzione; non è prevista alcuna misura dissuasiva per condotte, da parte dell'utenza, non rispettosa degli obblighi di conferimento; non è previsto alcun controllo di alcun genere né verifica"* ed in tal senso non verrebbero rispettati i canoni essenziali dell'ordinanza, che si presenta *"intrinsecamente inefficace e perciò illegittima"*. Ancora, la parte ricorrente rinviene il vizio del provvedimento nel fatto che lo stesso *"non considera che, in assenza di tempistiche, verifiche e controlli, l'azione amministrativa è solo apparentemente imposta. Pertanto, una tale ordinanza, la cui finalità sembra quella di approntare misure efficaci per ridurre il pericolo per la incolumità pubblica, è intrinsecamente inefficace e perciò illegittima"*; tale predeterminazione delle condizioni di inefficacia delle azioni sarebbe preordinata a determinare i prodromi di *"misure drastiche che, invece, con l'assunzione di un atto amministrativo completo, e perciò legittimo, ben possono essere evitate"*.

4. Con decreto presidenziale 19 novembre 2021, n. 122, la trattazione del merito del ricorso in esame è stata fissata all'odierna camera di consiglio a mente dell'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, sul rilievo *"che similari impugnative sono già state definite da questo Tribunale con propria sentenza n. 150 dd. 29 settembre 2021, resa a' sensi dell'art. 60 c.p.a."*;

5. 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 dallo stesso 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 (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 il contenuto della predetta sentenza n. 150 del 2021 già pronunciata da questo Tribunale sul provvedimento gravato, per la riforma della quale ha proposto appello al Consiglio di Stato ivi 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, inoltre, 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 stessa delibera che approva le Linee guida. 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: *“(i)n questo contesto l'ordinanza del Presidente del 18.06.2021 non rappresenta quindi un tentativo di porre rimedio ad una situazione fallimentare, ma è un provvedimento con cui si è voluto imprimere un'accelerazione importante all'adeguamento del sistema, in considerazione anche dell'aumento della popolazione orsina sul territorio”*. 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 energetiche. 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)e 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”. Inoltre, non è fondata l’argomentazione, versata nel secondo motivo di ricorso, secondo la quale le misure preventive sarebbero da sole sufficienti ad eliminare del tutto il problema degli orsi confidenti: “*Non è così purtroppo, non lo è in Trentino e in nessuna altra parte d’Europa, per quanto virtuosi possano essere i gestori. Una minima parte di orsi problematici ci sarà sempre, a prescindere da ogni azione messa in campo; lo attesta anche ISPRA a pagina 23 del documento sugli orsi problematici*”. 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*”. Da respingersi sono anche le doglianze espresse con riguardo all’ordinanza presidenziale del 18 giugno 2021: “*<nel più breve tempo possibile> era il termine dell’ordinanza, a cui si è ottemperato. I lavori sono stati cominciati ed ultimati in modo celere (Relazione di Asia doc. 14). L’inerzia degli enti preposti non ci poteva essere e, soprattutto, non c’è stata; non è vero che non ci sono misure dissuasive per l’utenza: l’abbandono di rifiuti in modo non conforme è vietato e sanzionato; infine i controlli e le verifiche sono stati naturalmente eseguiti come di prassi, senza la necessità che essi fossero espressamente ripresi nell’ordinanza*”.

6. Con memoria del 27 dicembre 2021 le Associazioni ricorrenti hanno, tra l’altro, richiamato l’anzi detta 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) - sentenza appellata dalla Provincia (appello sub R.G. 10172 del 2021) – ma hanno tuttavia ribadito anche il proprio perdurante interesse alla decisione del presente ricorso in ragione delle censure in esso formulate anche sulle rimanenti parti delle Linee guida qui per l’appunto impuginate, oltre all’ordinanza presidenziale parimenti qui impugnata. Inoltre, si fa richiamo a un “*recentissimo documento di orientamento sulla rigorosa tutela delle specie animali di interesse comunitario ai sensi della direttiva Habitat della Commissione Europea pubblicato il 12 ottobre 2021*” (prodotto dalle ricorrenti al n. 2 il 16.12.2021), ed alle sentenze ivi richiamate, dal quale “*Emerge chiaramente, e ragionevolmente, che non è possibile prevedere in termini aprioristici il numero di animali che può essere rimosso in un determinato arco temporale senza creare una compromissione allo stato di conservazione della specie coinvolta. Tanto che ogni singola deroga deve essere preceduta sempre da analisi scrupolose circa il possibile impatto sullo stato di conservazione di una specie, non già nel mondo, ma nell’areale in considerazione*”. Infine, si sottolinea il portato di un convegno organizzato da LAV ad aprile 2021, nel cui contesto sono state individuate azioni concrete di prevenzione da implementare sul territorio provinciale, le quali sono state sottoposte alla Provincia per una proposta di collaborazione, che peraltro non ha avuto seguito. Dette azioni (elencate) consentono di “*far risaltare ancora di più il vizio che inquina le linee guida: l’assenza di soluzioni alle misure <interventiste>, più o meno energiche che siano, sui singoli esemplari*”.

7. Le Associazioni ricorrenti e la resistente Amministrazione provinciale con successive memorie hanno insistito per l’accoglimento delle reciproche conclusioni. In particolare, nella memoria del 5 gennaio 2022 la parte ricorrente respinge l’eccezione di inammissibilità del ricorso, quanto alla mancanza di immediata lesività, che al contrario caratterizza la deliberazione impugnata in quanto specificativa delle azioni da porre in essere e rivolta a dare attuazione alla l.p. n. 9 del 2018. “*E, comunque, nel caso in esame, è stato fatto oggetto di impugnazione anche un’ordinanza che dà (recte avrebbe dovuto dare) attuazione concreta alle misure di prevenzione di cui al provvedimento, denominato <Linee guida>, ancorché (inspiegabilmente o forse per il suo confezionamento superficiale) nemmeno le richiami apertamente*”. La resistente dal canto suo, nella memoria di replica del 5 gennaio 2022, chiarisce, tra altro, che “*contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, non vi è alcuna previsione di abbattere fino a due orsi all’anno aprioristicamente. Al contrario, le Linee*



guida non mettono mai in discussione che vada fatta una valutazione caso per caso prima di eventualmente procedere alla rimozione di orsi problematici (con l'auspicio che gli orsi eventualmente da abbattere in un singolo anno siano sempre pari a zero, come è stato ad esempio nell'anno 2021, pur a fronte di almeno due orsi problematici presenti)” ed ancora “riguardo al tema dei due orsi/anno, semplicemente le Linee guida stimano che se dovessero verificarsi tutte le condizioni che portano a richiedere una rimozione anche fino a due volte nello stesso anno, ciò non pregiudicherebbe, oggi, lo stato di conservazione soddisfacente (SCS) della popolazione, avuto riguardo a tutti i dati disponibili alla data odierna. È dunque una valutazione ulteriore, ad abundantiam, che si offre per comprendere i margini in termini di conservazione che oggi sono fortunatamente a disposizione”.

8. Da ultimo, con nota del 25 gennaio 2022 la resistente 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.

9. 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 non solo alla deliberazione della Giunta provinciale n. 1091 del 25.6.2021, ma anche ad altro provvedimento adottato dal Presidente della Provincia in data 18.6.2021, 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. Sempre *in limine*, vale evidenziare che questo Tribunale si è già espresso in ordine alla predetta 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 qui 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 – come detto innanzi - 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 dianzi richiamata pronuncia di questo stesso Tribunale n. 150 del 2021, quanto al terzo motivo di ricorso, riportato nella ricostruzione in fatto, deve anzitutto essere dichiarata al riguardo la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione della relativa censura. La previsione delle Linee guida oggetto di impugnativa, nella parte qui considerata, è già stata infatti annullata quale conseguenza dell'accoglimento di analogo motivo di gravame versato nell'autonomo giudizio 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 e 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 (cfr. sul punto, *ex plurimis*, 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 il vero rimosso con la



richiamata sentenza n. 150 del 2021, e peraltro non in senso pienamente conforme all'interesse fatto valere nel ricorso qui in esame, che reclama infatti l'integrale annullamento delle linee guida in argomento.

V. Nel presupposto che sono già venute meno quelle parti del provvedimento impugnato che richiama l'applicazione dell'ordinanza contingibile e urgente per la rimozione dell'orso pericoloso, ritenute immediatamente lesive da parte di questo Giudice, occorre ora scrutinare i rimanenti motivi primo e secondo del gravame, che si appuntano ancora sulla deliberazione n. 1091 del 2021, come esposti in fatto. 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 per la parte non censurata dalla predetta sentenza di questo Tribunale n. 150 del 2021, la natura di atto generale, di per sé 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 incidentalmente affermata da questo Tribunale nella stessa sentenza n. 150 del 2021, (cfr. ivi, 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 e- per l'appunto - con diretto riferimento alle parti delle Linee guida gravate con i mezzi in esame. Tali previsioni devono, infatti, trovare applicazione attraverso gli strumenti ordinari posti a disposizione della Provincia al riguardo: trattasi, in particolare, dei 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 attiene 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 pertanto 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 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, le Linee guida oggi in considerazione), che le Associazioni potranno far valere le eventuali censure anche nei confronti delle Linee guida, da impugnarsi contestualmente al provvedimento che ne costituisce applicazione, e ciò anche per assicurare il rispetto dei principi stabiliti 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. Residua infine la doglianza versata nel quarto motivo che censura l'ordinanza contingibile e urgente emessa dal Presidente della Provincia autonoma di Trento, *ex art. 52 dello Statuto di autonomia, d.lgs. 31 agosto 1972, n. 670, avente ad oggetto la “Collocazione urgente di campane metalliche anti-orso nell'ambito della raccolta della frazione organica del rifiuto solido urbano nei Comuni di Cavedago, Fai della Paganella, Andalo e Molveno”*. Il motivo di gravame: *“Illegittimità per violazione dei principi di efficacia di cui all'articolo 1 della legge 241/90 – eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione”, si appunta sul fatto che “non sono indicati tempi certi dell'azione amministrativa essendo genericamente previsto <nel più breve tempo possibile, compatibilmente con le tempistiche dovute alle procedure da rispettare>; non viene assunta neppure alcuna misura per impedire che i centri abitati divengano dei banchetti a cielo aperto per gli orsi nel caso di inerzia degli enti preposti alla sostituzione; non è prevista alcuna misura dissuasiva per condotte, da parte dell'utenza, non rispettosa degli obblighi di conferimento; non è previsto alcun controllo di alcun genere né verifica”, ed in tal senso non verrebbero rispettati i canoni essenziali dell'ordinanza, che si presenta “intrinsecamente inefficace e perciò illegittima”. La parte ricorrente, inoltre, rinviene un vizio del provvedimento poiché “non considera che, in assenza di tempistiche, verifiche e controlli, l'azione amministrativa è solo apparentemente imposta. Pertanto, una tale ordinanza, la cui finalità sembra quella di approntare misure efficaci per ridurre il pericolo per la incolumità pubblica, è intrinsecamente inefficace e perciò illegittima” e sarebbe preordinata a determinare i prodromi di “misure drastiche che, invece, con l'assunzione di un atto amministrativo completo, e perciò legittimo, ben possono essere evitate”*.

VII. Il motivo non è meritevole di favorevole apprezzamento. L'ordinanza impugnata fa seguito alla relazione del Servizio Faunistico di data 17 giugno 2021 prot. n. 439505 ad oggetto *“Necessità di conversione gestionale urgente dei rifiuti organici sull'Altopiano della Paganella”*, reca data 18 giugno 2021, e quindi è stata emessa in data anteriore alla approvazione delle Linee guida, ed è diretta ad imporre ad ASIA, Azienda Speciale per l'Igiene Ambientale che svolge la raccolta dei rifiuti nei Comuni di Cavedago, Fai della Paganella, Andalo e Molveno, l'immediata sostituzione nel territorio di competenza di tutti i cassonetti per l'organico da 120 litri con grandi campane metalliche da oltre 3000 litri di capienza, dotate di chiusura di anti-orso. A tale scopo demanda all'Agenzia provinciale per la depurazione (ADEP), ente finanziatore, l'incombente di attribuire uno specifico contributo economico, in deroga alle procedure ordinariamente previste, stante la necessità di corrispondere con immediatezza ai pericoli per l'incolumità e la sicurezza pubblica circostanziati da pregresse - e ancora temute - incursioni degli orsi nei centri abitati. Al contrario di quanto sostenuto nel ricorso, pertanto, da un lato l'ordine impartito dal Presidente della Provincia è del tutto congruente con le finalità perseguite, è puntualmente definito nei suoi contenuti ed è rivolto nei confronti dei soggetti specificamente individuati, in piena conformità con i crismi ai quali simili provvedimenti *extra ordinem* devono corrispondere. Né è fondato il rilievo della indeterminatezza del termine (*“<nel più breve tempo possibile, compatibilmente con le tempistiche dovute alle procedure da rispettare>”*), poiché deve ritenersi del tutto pertinente, in ragione dell'urgenza rappresentata, un ordine imposto in termini di immediatezza, e dunque senza alcun indugio. Quanto all'assenza di sanzioni per il caso di mancata ottemperanza, in disparte la considerazione che a presidio di tale ordinanza comunque sussistono gli usuali rimedi per provvedere alla sua materiale esecuzione da parte dei soggetti al riguardo interessati, l'obiezione deve intendersi priva di attuale utilità. Invero la parte ricorrente lamenta che l'indeterminatezza del termine per provvedere e anche l'assenza di sanzioni avrebbero reso la richiamata ordinanza del tutto inefficace: ma in contrario deve rilevarsi



come la stessa previsione di un'immediata esecuzione dell'ordine ha comunque dato luogo alla sua pronta ottemperanza, come risulta dal documento versato in giudizio dalla resistente Amministrazione sub. 12 e consistente nella relazione di ASIA del 25 agosto 2021. Tale circostanza non è smentita dalla parte ricorrente e depone per la puntuale efficacia dell'azione intrapresa. Infine, la censura che deduce come l'ordinanza in argomento "*predetermina unicamente le condizioni di inefficacia dell'azione, prodromiche a misure drastiche che, invece, con l'assunzione di un atto amministrativo completo, e perciò legittimo, ben possono essere evitate*", adombra, a giudizio del Collegio, uno sviamento del potere esercitato, invero, nella tesi della parte ricorrente, orientato a determinare l'inefficacia delle azioni preventive previste ed, in ultima analisi, a preconstituire i presupposti per dar luogo alle conseguenti decisioni più drastiche (da ritenersi riferite alla rimozione degli orsi). L'argomentare non ha pregio, in quanto sguarnito di alcun elemento idoneo suffragare, anche in via indiziaria, un tale intento sviato.

VIII. Il rilievo della fondatezza del terzo motivo di ricorso, già accolto da questo Tribunale con la sentenza n. 150 del 2021, di per sé 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, in parte inammissibile e per il resto infondato.

Spese compensate.

(Omissis)

