

Approvazione del Piano di controllo del colombo (Columbia livia forma domestica) sul territorio della città metropolitana di Torino

T.A.R. Piemonte, Sez. III 3 giugno 2024, n. 610 - Perna, pres.; Lico, est. - LAV Lega Anti Vivisezione ed a. (avv.ti Callegari e Fenoglio) c. Città Metropolitana di Torino (avv. Massacesi) ed a.

Animali - Fauna selvatica - Approvazione del Piano di controllo del colombo (Columbia livia forma domestica) sul territorio della città metropolitana di Torino.

(Omissis)

Con ricorso ritualmente notificato e regolarmente depositato presso la Segreteria del T.A.R. Piemonte la LAV (Lega Anti Vivisezione) e le altre associazioni indicate in epigrafe impugnavano la delibera n. 10/2024 del 15 febbraio 2024 del Consiglio Metropolitan di Torino, pubblicata sull'albo pretorio dal 22 febbraio 2024 all'8 marzo 2024, avente ad oggetto "approvazione del Piano di controllo del colombo (Columbia livia forma domestica) sul territorio della città metropolitana di Torino. Anni 2024/2029" (doc. 1), comprensiva dell'allegato "Piano di controllo del colombo (Columbia livia forma domestica) sul territorio della città metropolitana di Torino. Anni 2024/2029".

L'atto veniva impugnato per i seguenti motivi:

1. Illegittimità e/o invalidità e/o annullabilità dei provvedimenti impugnati ex art. 21 octies l. 241/1990. Violazione e/o falsa o errata applicazione dell'art. 19 della Legge n.157/1992 e dell'art. 3 l. 241/1990. Eccesso di potere. Motivazione carente o assente, manifestamente irragionevole e illogica sui presupposti di emanazione del Piano;
2. Illegittimità e/o invalidità e/o annullabilità dei provvedimenti impugnati con riferimento ai metodi di controllo adottati ex art. 21 octies l. 241/1990. Violazione e/o falsa o errata applicazione dell'art. 19 della Legge n.157/1992, dell'art. 20 della Legge Regionale n. 5 del 2018, della Deliberazione della Giunta Regionale n. 46-9713 del 30 settembre 2008, recante "Linee guida per la gestione del colombo di città in ambiente urbano e rurale". Violazione dell'art. 3 della Legge n. 241/1990. Omessa e/o carente istruttoria. Difetto di motivazione, manifesta irragionevolezza e illogicità ed eccesso di potere;
3. Illegittimità e/o invalidità e/o annullabilità dei provvedimenti impugnati in partibus ex art. 21 octies l. 241/1990. Violazione dell'art. 21 della Legge n. 157/1992, dell'art. 20 della Legge Regionale n. 5 del 2018 e dell'art. 8 della direttiva 2009/147/CE e dell'Allegato IV lett. a);
4. Illegittimità e/o annullabilità dei provvedimenti impugnati in partibus ex art. 21 octies l. 241/1990. Eccesso di potere. Motivazione carente e/o assente. Violazione del Regolamento CE/1099/2009 del 24 settembre 2009, degli artt. 544 bis e 544 ter c.p. e dell'art. 3 della Legge n. 241/1990;
5. Illegittimità e/o invalidità e/o annullabilità dei provvedimenti impugnati in partibus ex art. 21 octies l. 241/1990. Violazione e/o falsa o errata applicazione del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica del 13 giugno 2023 e del Piano straordinario per la gestione e il contenimento della fauna selvatica. Eccesso di potere.

Si costituiva in giudizio ISPRA con comparsa di stile per resistere al ricorso.

Si costituiva altresì in giudizio la Città Metropolitana di Torino chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato.

Alla camera di consiglio odierna il Collegio, sentite le parti a norma dell'art. 60 c.p.a., tratteneva la causa in decisione.

Il ricorso è infondato, per le ragioni che si vanno ad esporre.

Con un primo motivo di ricorso le associazioni lamentano la carenza dei presupposti di legge per operare un "controllo" sulla fauna selvatica. Viene censurata, sotto questo profilo, la genericità delle argomentazioni contenute negli atti impugnati in punto di esigenze sanitarie e di tutela del patrimonio storico-artistico.

Viene altresì lamentata la pericolosità, anche per le persone, dei mezzi di controllo dei quali si prevede l'impiego (fucili, palloni gonfiati con gas elio e cannoncini a gas con detonazioni temporizzate).

Il motivo di ricorso non è fondato in quanto le esigenze sanitarie poste a fondamento della necessità di adottare misure di controllo sono adeguatamente esposte nel provvedimento impugnato, ove si afferma che *"I piccioni possono ospitare una quantità di patogeni di varia natura (batterica, micotica, protozoaria, zecche, punture di insetti, allergica) trasmissibili per via aerea, feco-orale, alimentare o mediante vettori (zanzare, zecche, pulci). Il grado di pericolo e di rischio risulta molto diverso in funzione di una serie di variabili. Per una disamina più approfondita si rimanda a Sbragia et al., 2001; Haag-Wackernagel & Moch, 2004 e all'allegato 4 delle "Linee guida per la gestione del colombo di città. Regione Piemonte" (BURP n. 41. 2008). Questi agenti eziologici quando rinvenuti in campioni di piccioni rivestono, di norma, un ruolo secondario nella trasmissione all'uomo poiché non trovano nel piccione un serbatoio di diffusione. Quando si usino le normali norme igieniche di prevenzione (evitare il contatto diretto o indiretto con le feci e con gli animali) il rischio appare limitato. In generale il rischio di trasmissione di patologie cresce all'aumentare della concentrazione dei colombe nell'ambiente perché aumenta la quantità di deiezioni emesse (veicolazione ambientale)"*.

Analogamente è a dirsi con riferimento alle esigenze di tutela del patrimonio storico-artistico, atteso che nell'atto



impugnato si afferma che *“Una delle criticità più frequentemente attribuite ai colombi riguarda la compromissione dell’igiene e del decoro urbano a seguito della concentrazione di deiezioni, guano misto a piume e in alcuni siti anche di carcasse in punti più o meno estesi del contesto urbano (Jerolmack, 2008). Vi è inoltre il problema, spesso sottovalutato, della compromissione dell’ingente patrimonio storico-artistico a causa delle deiezioni acide rilasciate dai piccioni sui monumenti e statue dei centri storici di molte città italiane (Nomisma, 2003). E’ noto infatti che la ricorrente fecalizzazione con produzione di guano costituisce substrato favorevole alla crescita di funghi che, in presenza di umidità, batteri e spore, attaccano la pietra calcarea con cui sono edificati diversi monumenti”*.

Una simile motivazione deve ritenersi idonea a fondare il provvedimento impugnato in quanto contribuisce a fornire un adeguato approfondimento in relazione a circostanze comunque appartenenti alla comune esperienza (*id quod plerumque accidit*), coerentemente con la necessità di illustrare gli esiti del bilanciamento tra l’interesse pubblico e l’interesse alla salvaguardia delle specie animali.

Quanto alle argomentazioni svolte dalle ricorrenti in relazione alla prospettata pericolosità dei metodi di controllo “cruenti” previsti nel piano, le stesse non sono condivisibili in quanto i c.d. cannoncini a gas ed i palloni gonfiati con gas elio potranno essere impiegati esclusivamente in aree rurali, al fine di prevenire *“asporti su coltivazioni agrarie di pieno campo”*.

In relazione all’utilizzo di fucili, nel piano si prevede che gli stessi possano essere utilizzati *“in prossimità di colture passibili di danneggiamento, di allevamenti, di magazzini o di siti industriali anche previo uso di stampi o sagome con funzione di richiamo dei volatili previa attivazione da parte di personale del Corpo di Polizia metropolitana, a seguito di segnalazione di danneggiamento che pervenga dal territorio”*. Al riguardo, si prevede inoltre che *“In situazioni caratterizzate da problemi di sicurezza che rendano non praticabile lo sparo potranno essere impiegate reti o gabbie-trappola selettive di cattura in vivo attivate con esca alimentare”*. Tale ultima previsione consente una valutazione caso per caso circa l’opportunità di impiegare i fucili al fine del contenimento, alla luce delle circostanze di tempo e di luogo degli interventi i quali, peraltro, non vengono consentiti “a tappeto”, bensì possono essere attivati *ad hoc* a fronte di segnalazioni di danneggiamento provenienti dal territorio.

Per le ragioni sopra esposte il motivo di ricorso si rivela infondato e va pertanto disatteso.

Con un secondo motivo di impugnazione viene lamentata l’illegittimità dei provvedimenti indicati in epigrafe in quanto l’Amministrazione non avrebbe provveduto ad adottare in via effettiva e prioritaria metodi indiretti per il controllo del colombo sul territorio della città metropolitana. Il piano di controllo adottato risulterebbe, pertanto, privo di motivazione espressa e fondato su un’istruttoria pressoché assente e su presupposti e dati scientificamente non attendibili.

Il motivo di ricorso non è fondato, in quanto l’amministrazione ha congruamente motivato in relazione alla necessità di adottare metodi “cruenti” di controllo del colombo, all’esito di una valutazione circa gli esiti dell’applicazione, per un non esiguo periodo di tempo, di metodologie “non cruento” (attuata mediante l’adozione, con Decreto del Vicesindaco della Città Metropolitana di Torino n. 128-7742/2019, di un “Protocollo di intesa tra la Città Metropolitana e i Comuni dell’Area Omogenea 11 per la gestione della specie colombo”).

In particolare, l’amministrazione ha rilevato quanto segue.

“Successivamente all’adozione di tali misure passive di contrasto sono stati effettuati censimenti nei Comuni di Andezeno, Cambiano, Carignano, Carmagnola, Chieri, Marengo, Poirino, Santena e Villastellone. Il risultato dell’analisi estesa ai Comuni in cui sono avvenuti i conteggi, senza distinzione tra zone centrali e periferiche, ha fornito una Densità media dei colombi pari a 620 individui per Km², con un coefficiente di Variazione pari a 18,33 il che permette di affermare con precisione del 95% che la Densità media è compresa tra 429 e 894 capi al Km², valore ancora nettamente superiore a quello considerato come valore soglia per interventi di contenimento. A tal proposito si ricorda che la densità-soglia superata la quale si manifestano problemi di “stress ambientale” e si rendono pertanto necessari interventi limitativi è stato individuato in 300- 400 colombi per chilometro quadrato (Baldaccini et al. 1989)”.

Alla luce delle argomentazioni svolte dall’amministrazione nel provvedimento impugnato deve ritenersi esente da censure di illegittimità (sotto il profilo dell’eccesso di potere) la scelta di adottare politiche “attive” di contenimento numerico mediante l’impiego di metodi “cruenti” di controllo, alla luce dell’esigenza di ricondurre entro le soglie di tolleranza, in un arco di tempo ragionevole, il dato numerico relativo alla densità di piccioni nel territorio della città metropolitana.

Quanto all’attendibilità scientifica di tale dato numerico, non può ritenersi irragionevole la scelta di assumere, come ambiti territoriali di riferimento ai fini del calcolo della densità, un esiguo numero di comuni (in particolare, Andezeno, Cambiano, Carignano, Carmagnola, Chieri, Marengo, Poirino, Santena e Villastellone), in quanto l’esecuzione di controlli e monitoraggi “a campione” non si pone in violazione dei criteri di censimento di cui alle linee guida per la gestione del colombo di città emanate dalla Regione Piemonte con DGR 46-5713 del 30.09.2008.

Va rilevato, inoltre, sul punto, come la scelta di assumere come riferimento i comuni dell’area omogenea 11 (Chierese - Carmagnolese) risulta coerente con la circostanza per cui già in passato le rilevazioni assunte a fondamento delle politiche di controllo erano state effettuate nella medesima area. Dunque, al fine di trarre un dato numerico il più possibile fedele alla realtà e utile a fini comparativi, in quanto tratto da contesti “omogenei”, è ragionevole la scelta di operare il censimento in relazione alla medesima area geografica.

Ancora, in relazione alle metodologie impiegate ai fini del censimento, il provvedimento impugnato va esente da censure

in quanto congruamente motivato, nella parte in cui afferma che *“Tra i diversi metodi efficaci per quantificare le popolazioni di colombo di città (quadrati, transetto, foraggiamento, questionario, atlante, cattura-ricattura, foto, ecc. (Dinetti e Gallo-Orsi, 1998, Sacchi et al., 2006), si è optato per il censimento con “Distance Sampling Method” applicato al metodo del Transetto Lineare (MTL), anche sulla base di recenti esperienze dirette di stima delle popolazioni di diverse specie di uccelli (Boano & Toffoli, 2002; Boano & Della Toffola, 2005; Boano et al., 2005) e di specifici lavori concernenti i colombi in città (Baldaccini et al., 2005, Giunchi et al., 2007b). Tale metodo fornisce un approccio generale alla determinazione della stima della densità di una popolazione, calcolando la probabilità di osservazione per ogni distanza (o per varie fasce di distanza crescente dal transetto) e modellando una funzione di osservabilità (detection function) $f(x)$ con la tecnica di approssimazioni successive, note come serie di Fourier (Buckland et al., 2001)”*.

Risulta, inoltre, rispettato il principio di proporzionalità, sotto il profilo della gradualità dell'intervento con modalità “cruente” rispetto all'impiego di strumenti meramente dissuasivi e “non cruenti”. Infatti, nel piano non è prevista un'attuazione “a tappeto” del piano di controllo mediante tali strumenti attivi di contenimento, essendo gli stessi concretamente impiegabili a seguito di segnalazioni di danneggiamento provenienti dal territorio (vedi pag. 12 del piano). Inoltre, la necessità di esigenze “rafforzate” a giustificazione di tale tipologia di intervento si manifesta, *ex post*, mediante la previsione di obblighi di rendicontazione relativi a ciascun intervento, al fine di consentire il controllo circa il rispetto, in concreto, del principio di proporzionalità (pagine 12 e 13 del piano).

Con un terzo motivo gli atti vengono impugnati in quanto prevedono l'utilizzo di reti o gabbie, strumenti non consentiti dalla legge in quanto concretamente privi del carattere di “selettività” e idonei a nuocere a specie diverse da quelle oggetto del “controllo”.

L'art. 8 della direttiva 2009/147/CE vieta, infatti, il ricorso *“a qualsiasi mezzo, impianto o metodo di cattura o di uccisione in massa o non selettiva o che possa portare localmente all'estinzione di una specie, in particolare quelli elencati all'allegato IV, lettera a)”*. Tra gli strumenti individuati come non selettivi dall'allegato IV lettera a) rientrano “reti” e trappole”. Tali strumenti sarebbero, altresì, vietati dall'art. 21, comma 1, lettere u) e z), della Legge n. 157/1992.

Il motivo è infondato, in quanto nell'atto impugnato si prevede espressamente l'utilizzo (quale metodo di contenimento nelle aree urbane) di *“gabbie trappola selettive di cattura in vivo”*, le quali devono essere sottoposte a controllo almeno una volta al giorno al fine di liberare esemplari di volatili appartenenti ad altre specie che siano stati eventualmente catturati.

Le modalità di controllo così configurate dall'amministrazione non possono ritenersi in contrasto con il parametro normativo indicato dalle ricorrenti, in quanto gli strumenti e le azioni concretamente previsti dal piano consentono di escludere con un sufficiente grado di verosimiglianza il rischio che volatili di diverse specie possano essere coinvolti, con esiti infausti, nelle operazioni di contenimento.

In altre parole, la “selettività” dei metodi di contenimento può dirsi assicurata dalle modalità concrete di attuazione previste dal piano, non potendo essere condivise, sul punto, le argomentazioni svolte dalle ricorrenti.

Con un quarto motivo viene lamentata la non necessità della soppressione dei volatili e la genericità della previsione dell'utilizzo di “metodi eutanasici” finalizzati a minimizzare le sofferenze degli animali da sopprimere. Con specifico riferimento a tale profilo, le ricorrenti evidenziano come le modalità di soppressione si pongano in contrasto con la disciplina europea ed altresì con la previsione di cui agli articoli 544-bis e 544-ter c.p.

Il motivo non è fondato.

In relazione alla necessità di attuare politiche di controllo “attivo”, mediante metodologie “cruente”, si rinvia a quanto sopra affermato in relazione al secondo motivo di ricorso.

Quanto alla previsione della soppressione degli esemplari catturati mediante “metodi eutanasici”, ritiene il Tribunale che il provvedimento vada esente dalle censure di genericità dovendosi far riferimento, al fine di riempire di contenuto l'espressione utilizzata dall'amministrazione, agli approdi della scienza veterinaria, anche tenuto conto della specifica previsione, contenuta nel piano, circa l'impiego del metodo della “traslocazione cervicale”, quale esempio di “metodo eutanasico”.

In ultimo, non ritiene il Tribunale che una simile previsione si ponga in contrasto con gli articoli 544-bis (rubricato *“Uccisione di animali”*) e 544-ter (rubricato *“Maltrattamento di animali”*) c.p., in quanto entrambe le disposizioni richiedono la presenza, come elementi costitutivi della fattispecie di reato, della “crudeltà” ovvero dell'assenza di necessità, le quali nel caso di specie non sussistono.

Con un quinto motivo di impugnazione viene lamentato il contrasto della delibera della Città Metropolitana di Torino con quanto previsto dal Decreto del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica del 13 giugno 2023 e dall'allegato *“Piano straordinario per la gestione e il contenimento della fauna selvatica”*. Infatti, il punto 2.5 del suddetto Piano straordinario prevede espressamente la necessità che gli operatori demandati al controllo abbiano frequentato specifici corsi di formazione conformi a programmi predisposti da ISPRA. L'illegittimità della delibera, secondo le ricorrenti, deriverebbe dalla mancata previsione circa la necessità che i corsi di formazione siano conformi ai programmi predisposti da ISPRA, come peraltro espressamente richiesto da quest'ultima nel parere reso in sede procedimentale.

Il motivo non può trovare accoglimento.

Infatti, nella delibera impugnata, della quale il piano costituisce allegato (vedi documenti 1 e 2 della Città Metropolitana

di Torino), si fa espresso riferimento alla nota ISPRA pervenuta al protocollo del 16.1.2024 prot. 67252 ed al relativo contenuto in punto di formazione dei selecontrollori da adibire all'attuazione del piano di contenimento.

A fronte di tale circostanza, pur se all'interno del piano non viene fatta espressa menzione della conformità dei corsi da organizzare rispetto ai criteri indicati da ISPRA, all'esito di una interpretazione complessiva del contenuto del provvedimento impugnato (che si compone di delibera e piano allegato alla stessa), deve concludersi che la Città Metropolitana abbia adeguatamente uniformato la propria determinazione a quanto richiesto da ISPRA, vincolandosi (mediante il proprio provvedimento) ad erogare una formazione conforme ai criteri indicati dall'Istituto.

Le doglianze mosse da parte ricorrente sul punto vanno, dunque, disattese.

In conclusione, il ricorso va rigettato in quanto tutti i motivi di impugnazione articolati dalle ricorrenti sono infondati.

Le spese di lite, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza e vanno poste a carico delle ricorrenti, in solido tra loro.

(Omissis)

