

# Sospensione e divieto della pratica del foraggiamento per aggravamento della problematica relativa alla presenza dell'orso bruno

Cons. Stato, Sez. VI 10 febbraio 2026, n. 1077 - Montedoro, pres.; Satullo, est. - Lega Antivivisezione Ente Morale Ets (avv.ti Squintu, Rizzi) c. Provincia Autonoma di Trento (avv.ti Cattoni, Azzolini) ed a.

## **Animali - Sospensione e divieto della pratica del foraggiamento per aggravamento della problematica relativa alla presenza dell'orso bruno - Modifica delle abitudini dell'orso e della sua naturale diffidenza nei confronti dell'essere umano.**

(*Omissis*)

### FATTO e DIRITTO

1. Con due istanze del 5 settembre e del 4 ottobre 2023 la LAV ha chiesto alla Provincia Autonoma di Trento di disporre, ai sensi della deliberazione n. 2852/2013, la sospensione ed il divieto della pratica del foraggiamento in tutti i distretti della Provincia o, comunque, nella Val di Sole che include le due riserve ove sono recentemente avvenuti gli incidenti con l'orsa JJ4 e l'orso MJ5.

Le istanze sono state espressamente presentate sulla base della disciplina provinciale che consente la sospensione o la rimozione del foraggiamento nel caso in cui tale pratica possa comportare un aggravamento della problematica relativa alla presenza dell'orso bruno e sulla base di documenti tecnici da cui risulta che la pratica del foraggiamento è idonea a modificare le abitudini dell'orso e la sua naturale diffidenza nei confronti dell'essere umano.

Nelle medesime istanze la LAV ha altresì chiesto alla Provincia di trasmetterle una relazione inerente alle attività poste in essere su tutti i siti di foraggiamento.

La Provincia Autonoma ha provveduto sulla prima istanza con la nota del 4 ottobre 2023 evidenziando che essa "opera nel rispetto delle previsioni della legge provinciale 9 dicembre 1991, n. 24 e della legge 11 maggio 1992 n. 157, nonché delle prescrizioni della disciplina di controllo del cinghiale alla luce del Piano provinciale di interventi urgenti per la gestione e il controllo della peste suina africana nei suini da allevamento e nella specie cinghiale (*Sus scrofa*), approvato dalla Giunta provinciale con la deliberazione 1 luglio 2022, n. 1193, in ottemperanza all'obbligo posto a carico delle Regioni e le Province autonome dalla legge 7 aprile 2022, n. 29"; ha inoltre respinto la richiesta diretta ad ottenere una relazione inerente alle attività poste in essere su tutti i siti di foraggiamento, trattandosi di istanza che richiede un lavoro di rielaborazione dei dati a cui l'amministrazione non è tenuta ai sensi dell'art. 1, comma 2 *bis*, l.p. n. 4/2014.

La Provincia ha poi provveduto sulla seconda istanza con la nota del 17 novembre 2023, nella quale ha effettuato un rinvio a quanto già precedentemente affermato.

Avverso i predetti provvedimenti la LAV ha proposto ricorso al TRGA di Trento, evidenziando che:

1) le note impugnate hanno carattere interlocutorio e non consentono di ritenere adempiuto l'obbligo dell'amministrazione di provvedere sull'istanza, in violazione dell'art. 2 l. n. 241/1994; inoltre presentano una motivazione assolutamente inidonea a far comprendere le ragioni della decisione;

2) gli atti impugnati violano l'art. 13 TFUE, l'art. 9 Cost., l'art. 6 della Conv. di Berna recepita con l. n. 503/1981, il principio di prevenzione, il principio della sicurezza e della incolumità pubblica, il piano d'azione interregionale per la conservazione dell'orso bruno, il d.P.R. n. 357/1997, la direttiva habitat 92/43/CE, la l. n. 157/1992, le linee guida dell'Ispra per la gestione degli ungulati e la deliberazione di Giunta provinciale del Trentino n. 2852/2013.

La LAV ha quindi chiesto di accertare il silenzio inadempimento sulle istanze formulate e in subordine l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Con sentenza non definitiva n. 25 del 13 febbraio 2024, non impugnata, il TRGA di Trento, qualificando le note adottate della Provincia come atti provvendimentali idonei a soddisfare l'obbligo di provvedere, ha dichiarato inammissibile l'azione avverso il silenzio inadempimento e ha disposto la conversione del rito.

Con successiva sentenza n. 99 dell'1 luglio 2024 il TRGA, ritenute infondate le eccezioni di inammissibilità e improcedibilità del ricorso sollevate dalla Provincia, ha respinto la domanda di annullamento formulata dalla LAV sulla base delle seguenti principali argomentazioni:

- l'art. 2, comma 1, l. n. 241/1990, operante anche nell'ordinamento provinciale in quanto espressione di principi generali, consente all'amministrazione di adottare una motivazione semplificata a fronte di istanze manifestamente inammissibili o infondate;

- il provvedimento dell'amministrazione deve ritenersi congruamente motivato con il succinto richiamo alla normativa vigente, in quanto l'istanza della LAV era diretta ad ottenere una generale ed indiscriminata sospensione dell'attività di foraggiamento degli ungulati, non consentita dalla disciplina applicabile, la quale impone invece all'amministrazione di effettuare una valutazione caso per caso;

- per quanto riguarda la specifica richiesta di sospendere il foraggiamento nella Val di Sole, nel corso del giudizio è emerso che in una delle riserve di tale distretto la pratica del foraggiamento è stata effettivamente sospesa a seguito del rinvenimento di caprioli predati da parte del lupo e parimenti è stata sospesa negli altri distretti dove è stata riscontrata la presenza dell'orso nei pressi delle mangiatoie;

- dopo gli eventi del 5 marzo e del 5 aprile 2023, la Provincia Autonoma di Trento ha inviato a tutti i Sindaci una nota con cui ha fornito indicazioni sulla pratica del foraggiamento (ricordando che, tra le aree vietate, ricadono anche quelle di presenza dell'orso) ed ha chiesto loro di segnalare, per quanto di loro competenza, eventuali criticità legate alla presenza dell'orso;

- il diniego di fornire una relazione che comprovi l'assenza di rischio per gli orsi e l'incolinità pubblica a causa della presenza di mangiatoie è legittimo in quanto l'accesso è consentito solo con riguardo a dati che non richiedono rielaborazione;

- sono irrilevanti, ai fini del giudizio impugnatorio, gli aspetti sollevati dalla LAV in prossimità dell'udienza pubblica relativi ai dati emergenti dalla relazione triennale redatta dall'Associazione Cacciatori Trentini, ente gestore dell'attività di foraggiamento, riguardanti meri comportamenti dell'ente gestore del foraggiamento e modalità di esercizio della vigilanza che spetta alla Provincia, estranei alla controversia in esame perché non presenti nelle diffuse respinte dall'amministrazione.

Avverso la predetta sentenza ha proposto appello la LAV deducendo i seguenti motivi:

1) violazione di legge (art. 2, comma 1 ed art. 3 l. n. 241/1990) per assenza di motivazione, difetto di motivazione e comunque per motivazione inconferente, manifesta illogicità ed erronea integrazione della motivazione del provvedimento impugnato; eccesso di potere giurisdizionale; violazione e falsa interpretazione dell'art. 2 e 2 bis l. n. 241/1990 e della l.p. n. 23/1992; difetto e omissione di istruttoria; violazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 1 l. n. 241/1990 e dei principi di buon andamento, buona fede e leale collaborazione. Al riguardo parte appellante censura la sentenza di primo grado nella parte in cui, disattendendo i motivi articolati dalla LAV con il ricorso introduttivo, ha ritenuto soddisfatto l'obbligo motivazionale gravante sull'amministrazione provvedendo, peraltro, ad un'inammissibile integrazione della motivazione dei provvedimenti impugnati

2) violazione per falsa applicazione degli artt. 63 e 64 c.p.a. sulle prove e sulla loro utilizzabilità; violazione degli articoli 63 e 64 c.p.a. per omessa istruttoria; violazione e falsa interpretazione della deliberazione della Giunta provinciale n. 2852/2013 e dell'allegato 1 alla medesima deliberazione; violazione del piano faunistico vigente in Provincia di Trento del 2010; violazione dell'art. 15 l.p. n. 24/1991. Al riguardo parte appellante censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto rilevante, ai fini della sospensione della pratica del foraggiamento, la sola presenza degli orsi vicino alle mangiatoie, mentre la disciplina provinciale vieta la predetta pratica nelle zone di presenza dell'orso. La LAV, inoltre, contesta la sentenza impugnata anche nella parte in cui ha affermato che la pratica del foraggiamento è stata sospesa nei distretti in cui è stata riscontrata la presenza dell'orso bruno: dalla relazione triennale in atti emerge, infatti, che l'unico distretto in cui è stato sospeso il foraggiamento è quello della Val di Rabbi per via del ritrovamento di animali predati. L'appellante evidenzia, poi, che dalla documentazione in atti emerge ampiamente l'assenza di una concreta attività di monitoraggio delle mangiatoie per ungulati e che la Provincia, pur a conoscenza della presenza dell'orso bruno, a seguito delle segnalazioni della LAV si è limitata a chiedere ai Sindaci di comunicare eventuali criticità connesse alla presenza dell'orso, senza disporre il divieto di foraggiamento in violazione della legislazione provinciale.

3) violazione di legge; violazione del principio di collaborazione e buona fede; violazione del principio di buon andamento ed imparzialità ai sensi dell'art. 97 Cost.; violazione per difetto di motivazione e falsa interpretazione dell'art. 1, comma 2 bis, l.p. n. 4/2014 e del d.lgs. n. 33/2013; degli artt. 2 e 2 bis l. n. 241/1990 e della l.p. corrispondente n. 23/1992; violazione degli articoli 63 e 64 c.p.a. sulle prove e loro utilizzabilità. Al riguardo parte appellante censura la sentenza di primo grado nella parte in cui non ha ritenuto scorretto e contrario a buona fede il comportamento della Provincia che, dopo aver negato l'accesso agli atti, ha depositato nel corso del giudizio le relazioni triennali dell'Associazione Cacciatori Trentini che avrebbe dovuto fornire alla LAV già prima del giudizio in ottemperanza all'istanza di accesso. L'appellante censura altresì la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto corretto il diniego della Provincia in ordine alla richiesta della LAV di fornire una relazione comprovante l'assenza di rischio per gli orsi e per l'incolinità pubblica a causa della presenza di mangiatoie, atteso che la Provincia ben avrebbe potuto fornire i dati già a sua disposizione senza alcuna necessità di rielaborazione, come effettivamente ha fatto mediante il deposito in giudizio delle relazioni triennali dell'ACT. Infine, l'appellante censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha respinto le istanze istruttorie, che si ripropongono nel presente grado di giudizio.

L'appellante ha altresì riproposto per completezza i motivi già formulati in primo grado.

Si è costituita la Provincia Autonoma di Trento eccependo l'inammissibilità dell'appello nella parte in cui ha riproposto pedissequamente i motivi articolati in primo grado, malgrado il giudice di primo grado li abbia respinti, e l'inammissibilità della nuova produzione documentale effettuata solo nel presente grado di giudizio.

Dopo il deposito di memorie e repliche, all'udienza del 29 gennaio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Preliminarmente, ferma la sicura ammissibilità dei tre specifici motivi di impugnazione formulati da pag. 12 a pag. 26

dell'atto di appello, va accolta l'eccezione con cui la Provincia Autonoma di Trento ha dedotto l'inammissibilità dell'appello nella parte in cui, da pag. 27 a pag. 32, ripropone pedissequamente i motivi già formulati con il ricorso di primo grado.

Va al riguardo rilevato che, per giurisprudenza costante, "Il principio di specificità dei motivi di impugnazione, previsto dall'art. 101, comma 1, c.p.a., prescrive che venga rivolta una critica puntuale alle ragioni poste a fondamento della sentenza impugnata, non bastando la semplice riproposizione dei motivi contenuti nel ricorso introduttivo e ciò, in quanto il giudizio di appello innanzi al giudice amministrativo ha natura di *revisio prioris instantiae*, i cui limiti oggettivi risultano segnati dai motivi di impugnazione" (Cons. Stato, sez. III, 21 maggio 2025, n. 4345; v. anche, tra le molte, Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2025, n. 8520; Cons. Stato, sez. VII, 23 ottobre 2025, n. 8234).

A ciò si aggiunga che, per le ragioni di seguito esposte, il pedissequo richiamo al contenuto dei motivi di primo grado non può neanche costituire una riproposizione in appello di domande assorbite o non esaminate ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. In primo luogo, l'appellante ha testualmente ricopiatò i motivi formulati nel ricorso introduttivo solo per generiche esigenze di completezza, senza alcun riferimento ad un eventuale assorbimento od omesso esame di domande da parte del TRGA. In secondo luogo, a fronte di una pronuncia che ha comunque respinto nel merito la domanda di annullamento, l'appellante avrebbe quantomeno dovuto specificare i motivi non esaminati o assorbiti, non potendosi limitare ad una integrale riproposizione del contenuto del ricorso, certamente comprensivo anche delle censure effettivamente esaminate, atteso che tale generica modalità di riproposizione non consente né alle controparti né al giudice, anche in ragione dei complessi profili di censura articolati, di avere una chiara e compiuta percezione delle questioni devolute.

3. Sempre in via preliminare, deve dichiararsi inammissibile la produzione dei documenti n. 1, 2 e 5, effettuata da parte appellante in data 18 dicembre 2025.

Al riguardo il collegio rileva che ai sensi dell'art. 104, comma 2, c.p.a. nel giudizio di appello "non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che il collegio li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa, ovvero che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile".

Ciò premesso, il doc. 1 e il doc. 2 contengono una consulenza tecnica di parte che, oltre a non essere indispensabile ai fini della decisione, ben avrebbe potuto essere acquisita e prodotta dalla LAV, a sostegno della propria domanda, anche nel corso del giudizio di primo grado; il doc. 5 non è datato e non risulta quindi che si tratta di un documento sopravvenuto che la parte non aveva la possibilità di produrre in primo grado.

Gli altri documenti sono invece ammissibili in quanto sopravvenuti al giudizio di primo grado: si tratta, in particolare, di articoli di quotidiani relativi ad eventi verificatisi nel novembre 2025 nonché di un dossier del WWF redatto nell'anno 2025, come risulta dalla bibliografia ivi citata.

4. Il primo ed il secondo motivo di appello possono essere esaminati congiuntamente in quanto connessi e sono fondati. Il TRGA ha ritenuto sufficiente la pur sintetica motivazione contenuta nel provvedimento del 4 ottobre 2023 - operata mediante il richiamo alla disciplina di settore a cui la Provincia si sarebbe attenuta – evidenziando che l'istanza della LAV era diretta ad ottenere un'inammissibile sospensione o divieto generalizzato della pratica di foraggiamento che, invece, in base alla l. n. 157/1992, al piano faunistico venatorio e alla deliberazione della Giunta provinciale n. 2852/2013, può essere vietata caso per caso senza automatismi.

Le affermazioni del giudice di primo grado sono solo in parte condivise da questo collegio.

4.1. Per quanto rileva ai fini della presente controversia, la disciplina applicabile relativa alla pratica del foraggiamento nella Provincia di Trento è rappresentata dalla delibera della Giunta provinciale n. 2852/2013, non impugnata e anzi richiamata dalla stessa LAV nelle proprie istanze, secondo cui:

- "non possono essere individuati come siti di foraggiamento i siti "che possono comportare aggravamento della problematica relativa all'impatto sulle coltivazioni agricole o alla presenza di individui della specie Orso bruno";
- "il Servizio Foreste e fauna può far sospendere il foraggiamento o imporre l'eliminazione dei manufatti che comportano la nascita di situazioni problematiche collegate alla presenza dell'orso".

Questa disciplina, limitando la possibilità di svolgere la pratica del foraggiamento in aree in cui tale pratica può aggravare le problematiche relative alla presenza dell'orso bruno:

- ammette una possibile correlazione tra il foraggiamento degli ungulati e l'aumento dei rischi connessi alla presenza dell'orso;
- bilancia i contrapposti interessi, ritenendo l'interesse delle specie foraggiate al proprio sostentamento recessivo rispetto ai pericoli derivanti dalla presenza dell'orso, che riguardano sia l'incolumità delle stesse specie foraggiate, che possono essere aggredite nei pressi dei siti di foraggiamento come avvenuto nella riserva di Rabbi, sia l'incolumità dell'uomo nei casi in cui la pratica in esame dovesse concretamente determinare una maggiore probabilità di avvicinamento ed aggressione da parte dell'orso.

Il bilanciamento operato dalla predetta disciplina può essere peraltro oggi ricondotto alla tutela della biodiversità e dell'ecosistema, affermata dall'art. 9 Cost. come modificato dalla l. cost. n. 1/2022, che dovrebbe imporre di evitare quelle pratiche (nel caso in esame il foraggiamento) che alterino l'equilibrio naturale ed il rapporto tra le specie animali e tra queste ultime e l'uomo, comportando conseguenze dannose maggiori rispetto ai benefici ritraibili dalle singole specie

animali nel cui interesse la pratica è attuata.

4.2. Ciò premesso, il collegio non condivide l'affermazione del TRGA secondo cui le istanze della LAV erano esclusivamente dirette ad ottenere un divieto generalizzato della pratica del foraggiamento in tutta la Provincia di Trento ed erano per tale ragione inammissibili.

Come ribadito dalla LAV in sede di appello, dall'esame delle istanze inoltrate alla Provincia si evince che:

- la LAV ha formulato in via principale una richiesta generale di sospensione/divieto di foraggiamento in tutti i distretti della Provincia (comprensivi di quelli in cui non vi è la presenza abituale dell'orso) fondata sull'asserita inutilità di tale pratica;

- nelle premesse dell'istanza la LAV ha poi citato alcuni notori eventi di aggressione dell'orso in danno dell'uomo verificatisi nella Val di Sole nonché la conclamata presenza di orsi in alcuni distretti della Provincia in cui sono state collocate mangiatoie per ungulati; inoltre, nelle conclusioni dell'istanza la LAV ha chiesto quanto meno la sospensione o il divieto del foraggiamento nel distretto della Val di Sole.

Si può quindi affermare che la richiesta era diretta ad ottenere non solo il generale divieto di foraggiamento ma, in subordine, la sospensione o il divieto di foraggiamento nei distretti che, in base ad una interpretazione complessiva dell'istanza comprensiva sia delle premesse che delle conclusioni come sopra destritte, possono individuarsi in quelli abitualmente frequentati dall'orso bruno e potenzialmente interessati da un aggravamento delle problematiche legate alla presenza di questo animale.

D'altronde, la circostanza che in molti dei distretti indicati dalla LAV nella prima istanza si siano verificate situazioni problematiche legate alla presenza dell'orso bruno trova conferma nella relazione triennale dell'Associazione Cacciatori Trentini, ente gestore dell'attività di foraggiamento, da cui risulta che: nel distretto dell'Alta Val di Non la presenza dell'orso è stata rilevata anche presso alcune mangiatoie tramite segni di presenza e parziali rotture delle stesse; nel distretto Val di Sole, in particolare nella riserva di Rabbi, sono stati rinvenuti presso le mangiatoie caprioli predati (contrariamente a quanto affermato dal TRGA, unica zona in cui il foraggiamento è stato sospeso); nel distretto di Chiese l'orso sembra frequentare le mangiatoie per alimentarsi direttamente con il pelletto; nel distretto Giudicarie l'orso sembra frequentare le mangiatoie per alimentarsi direttamente con il pelletto; nel distretto Rendena l'orso sembra frequentare le mangiatoie per alimentarsi direttamente con il pelletto.

4.3. A fronte della circostanziata e motivata istanza della Lav, l'amministrazione avrebbe dovuto condurre un'adeguata istruttoria al fine di verificare la sussistenza o meno dei presupposti per la sospensione o il divieto di foraggiamento quanto meno nei distretti caratterizzati dalla presenza abituale dell'orso, adottando un provvedimento adeguatamente motivato.

La Provincia, invece, ha adottato due provvedimenti viziati da difetto di istruttoria e di motivazione nei quali si è limitata a richiamare gli estremi della disciplina di settore, senza specificare per quale ragione l'applicazione di tale disciplina giustificasse la sostanziale reiezione dell'istanza e comunque senza esaminare ed approfondire gli elementi di fatto dedotti dall'istante per sostenere l'aggravamento delle problematiche legate alla presenza dell'orso in conseguenza della pratica del foraggiamento.

4.4. Ad una diversa conclusione non può giungersi valorizzando elementi dedotti dall'amministrazione nel corso del giudizio e richiamati dalla sentenza impugnata.

Al riguardo il collegio ritiene sufficiente richiamare la giurisprudenza che nega la possibilità per l'amministrazione di integrare la motivazione del provvedimento impugnato mediante gli atti difensivi depositati nel corso del giudizio (v. Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2021, n. 3385; Cons. Stato, sez. IV, 5 dicembre 2024, n. 9760).

Né una integrazione della motivazione può ritenersi consentita dall'art. 21 *octies* l. n. 241/1990, non essendo il difetto di motivazione assimilabile *tout court* alla violazione di norme procedurali o ad un vizio di forma in quanto insostituibile presidio di legalità sostanziale (v. Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2021, n. 3385, punto 6.3. della motivazione, e giurisprudenza ivi citata). A ciò si aggiunga, peraltro, che nel caso in esame viene in rilievo non un potere vincolato ma un potere quanto meno caratterizzato da discrezionalità tecnica nell'accertamento del presupposto dell'aggravamento delle problematiche connesse alla presenza dell'orso bruno.

5. Il terzo motivo di appello è infondato.

Va al riguardo rilevato che la Lav nelle proprie istanze ha chiesto alla Provincia una "relazione che comprovi l'assenza di rischio per gli orsi e per l'incolumità pubblica a causa della presenza delle citate mangiatoie".

Come è evidente dalla lettura dell'istanza, la LAV non ha chiesto la produzione di documenti specifici in possesso dell'amministrazione (si pensi alla relazione triennale dell'ACT poi prodotta dalla Provincia in giudizio) ma una "relazione" contenente accertamenti e valutazioni in ordine all'assenza di rischi derivanti dalla pratica del foraggiamento; in altri termini, quindi, l'interessata ha chiesto una qualificata e articolata rielaborazione di dati, che non rientra tuttavia nella nozione di documento amministrativo ai fini del diritto di accesso (v. tra le tante Cons. Stato, sez. IV, 4 maggio 2018, n. 2665).

6. Infine, deve essere respinta l'istanza istruttoria formulata dalla LAV e riproposta in appello, in quanto inutile ai fini della decisione della controversia.

7. In conclusione, quindi, l'appello va in parte accolto e, in parziale riforma della sentenza di primo grado, i provvedimenti

impugnati vanno annullati per difetto di istruttoria e motivazione nella parte in cui negano apoditticamente la sospensione e/o il divieto di foraggiamento nei distretti abitualmente frequentati dall'orso bruno.

In sede di riesercizio del potere, la Provincia dovrà quindi verificare se nei distretti abitualmente frequentati dall'orso il foraggiamento determini un aggravamento delle problematiche connesse alla presenza di tale predatore tenendo anche conto: dell'avvicinamento dell'orso alle mangiaioie, dell'incidenza della pratica del foraggiamento sul periodo di letargo dell'orso della vicinanza dell'orso e delle mangiatorie ad ambienti per qualsiasi ragione frequentati dall'uomo nonché delle eventuali evidenze scientifiche relative alla correlazione tra approvvigionamento dell'orso con cibi messi a disposizione dell'uomo e la maggiore aggressività di tale animale nei confronti dell'uomo medesimo.

8. L'assoluta novità della questione trattata giustifica l'integrale compensazione delle spese processuali del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, annulla in parte i provvedimenti impugnati. Spese compensate.

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

(*Omissis*)