

Ordinanze contingibili e urgenti: illegittimo l'abbattimento di una cornacchia grigia senza adeguata istruttoria e nel rispetto del principio di proporzionalità

T.A.R. Friuli-Venezia Giulia - Trieste, Sez. I 21 luglio 2026 n. 343 - Modica de Mohac di Grisi, pres. ed est. - Lndc Animal Protection A.P.S. (avv.ti Pezone e Simone) c. Comune Pordenone (avv.ti Bressan e Mussio) e Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, Corpo Forestale della Regione Autonoma Friuli -Venezia Giulia (n.c.).

Animali - Ordinanze contingibili ed urgenti ex artt. 50 e 54, d.lgs. n. 267 del 2000 - Abbattimento mediante c.d. “prelievo selettivo eutanasico” (e cioè abbattimento mediante tecnica indolore) di una cornacchia grigia (Corvus Cornix) - Pericoli per la pubblica incolumità - Mandato al Corpo Forestale di darvi attuazione - Illegittimità - Ragioni.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

CONSIDERATO:

- che nel corrente mese dell’anno in corso una *cornacchia grigia (Corvus Cornix)* ha *nidificato* su un albero situato in ambito urbano, e precisamente nella città di Pordenone, all’altezza di Via Damiani n.29, nei pressi del portone e dei balconi di un immobile destinato a civile abitazione ed abitato;
- che un abitante dello stabile in questione (il sig. Giulio Francesconi) presentava al Sindaco – chiedendone l’intervento – un esposto nel quale rappresenta che il volatile in questione ha *aggredito* sua madre e continua ad aggredirla e ad aggredire i residenti (o a spaventarli *con voli radenti in velocità* o *in picchiata veloce* che li sfiorano, *con evidente pericolo di cagionare loro ferite* al capo, agli occhi, alle mani etc.), ogniquale volta essi, al fine di accedere nel palazzo ove abitano o di uscire dallo stesso, si avvicinano al nido o camminano nelle vicinanze del medesimo; e che analoghi eventi si verificano allorquando qualcuno si affaccia sul balcone che fronteggia il ramo su cui si trova il nido;
- che dal punto di vista etologico è acclarato – ed appare comunque evidente – che tale comportamento non ha natura di per sé aggressiva e non denota alcuna particolare inclinazione violenta del volatile, ma è dettato dall’istinto di difendere i suoi “pulli” (*id est*: i “cornacchini”) da temuti pericoli indotti dalla presenza umana nelle adiacenze del nido;
- che tali episodi si sono via via intensificati e che le aggressioni e/o i *voli radenti della cornacchia hanno cagionato, talvolta, escoriazioni e ferite sulla testa dei malcapitati*; ragion per cui – indipendentemente da ogni valutazione o considerazione in ordine alle ragioni (etologicamente spiegabili) della condotta del volatile – *il pericolo per i residenti si è manifestato reale, concreto, attuale e persistente*;
- che pertanto con l’ordinanza n.7 del 23 aprile 2026, il Sindaco dava mandato al Corpo Forestale Regionale:
 - a) di piazzare nelle immediate vicinanze dell’abitazione, una gabbia per la cattura del volatile;
 - b) e di incaricare la madre del denunciante – “vittima” di vari “attacchi” e residente nell’abitazione con il balcone prospiciente il nido – di vigilare (così stabiliva l’ordinanza) affinché nella gabbia non entrassero altri animali;
- che l’obiettivo perseguito con tale ordinanza, finalizzata al previsto successivo rilascio della cornacchia in luogo lontano dalle abitazioni, si rivelava di difficile realizzazione; e ciò sia perché la cornacchia – istintivamente dotata di spiccato senso del pericolo ed evidentemente più furba degli umani – non cadeva in trappola; sia perché la signora incaricata di vigilare sulla gabbia (e sulla potenziale preda) non si mostrava propensa a svolgere con la necessaria assiduità, meticolosità e perizia la delicata e non facile missione che le era stata assegnata;
- che pertanto il Sindaco – vista la relazione del Corpo Forestale – si determinava, *melius re perpensa*, nel senso di adottare l’ordinanza contingibile e urgente n.9 del 29 maggio 2026, con la quale disponeva che, in caso di accertato e persistente pericolo per la pubblica incolumità e di definitivo fallimento di ogni ulteriore tentativo di cattura, si procedesse al c.d. “prelievo selettivo eutanasico” (e cioè all’abbattimento mediante tecnica indolore) della cornacchia in questione; e dava mandato al Corpo Forestale di darvi attuazione;
- che, però, anche gli ulteriori tentativi di “cattura non violenta” della cornacchia si manifestavano inutili vista l’attenzione, la vigile e furba diffidenza (e – sia consentita l’osservazione – evidente superiorità tecnico/strategica) del volatile, il quale non cadeva in trappola continuando persistentemente, mirabilmente ed incorruttibilmente a rifiutare ogni esca, pur se prelibata, posta in offerta dentro la gabbia;
- che pertanto, con ordinanza n.10 del 6 giugno 2026, il Sindaco – dopo aver puntualmente rappresentato, nel *preambolo motivazionale* della stessa, di non disporre di alcun rimedio efficace ed idoneo a garantire, si riporta testualmente, “la sicurezza urbana e l’integrità fisica dei cittadini, con particolare riferimento alle fasce deboli della popolazione (bambini,



anziani e portatori di disabilità)”, fasce deboli delle quali, deve ritenersi, si era rilevata un’ampia concentrazione nell’immobile in questione – ordinava di procedere senza ulteriore indugio all’uccisione della cornacchia;

CONSIDERATO che con il ricorso in esame la ricorrente Associazione chiede l’annullamento, con vittoria di spese, delle predette ordinanze;

RITENUTO:

– che l’Associazione in questione è munita di legittimazione ad agire e ad agire processualmente essendo un ente statutariamente e dunque costitutivamente volto alla protezione degli Animali e dunque esponenziale degli interessi diffusi degli associati, nonché degli interessi di quanti ritengono che gli Animali siano meritevoli di tutela giuridica;

– che a sostegno della superiore affermazione militano le seguenti osservazioni.

La giurisprudenza amministrativa riconosce la legittimazione degli enti esponenziali anche al di fuori di una previsione legislativa espressa quando l’ente dimostri stabilità, rappresentatività, e coerenza tra scopo statutario e interesse dedotto. In particolare, l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con decisione n.6 del 20 febbraio 2020, ha ricondotto tale legittimazione all’interesse proprio, differenziato e qualificato dell’ente collettivo, secondo il c.d. “doppio binario” della legittimazione legale e della verifica giudiziale dei requisiti sostanziali.

Nel caso dedotto in giudizio, la ricorrente è un’associazione animalista e ambientalista di rilievo nazionale, giuridicamente riconosciuta con D.P.R. 13 agosto 1964, n. 922 che opera stabilmente sull’intero territorio nazionale con iniziative di prevenzione, sensibilizzazione, intervento amministrativo e tutela giudiziaria in favore di animali domestici e selvatici, dell’ambiente e della biodiversità.

Il suo statuto pone tra le finalità istituzionali la tutela degli animali di ogni genere e specie, la salvaguardia della natura e dell’ambiente, la protezione della fauna e la promozione delle iniziative amministrative e giudiziarie necessarie nei casi di violazione dei diritti degli animali e dell’ambiente.

La sua legittimazione discende – dunque, all’evidenza – dal riconoscimento giuridico, dalla dimensione nazionale dell’attività svolta, dalle finalità statutarie e dall’interesse diffuso alla corretta applicazione della normativa posta a tutela della fauna selvatica e degli animali.

RITENUTO, in diritto, quanto segue:

1. Con il primo mezzo di gravame la ricorrente Associazione lamenta violazione e falsa applicazione degli artt. 50 e 54 del d.lgs. n.267 del 2000, nonché dei principii in tema di ordinanze contingibili ed urgenti, deducendo che non ricorrevano e non ricorrono i presupposti per l’adozione di un’*ordinanza contingibile ed urgente*;

2. Con gli ulteriori mezzi di gravame (il secondo, il terzo, il quarto, il quinto, il sesto ed il settimo), che possono essere trattati congiuntamente in considerazione della loro connessione argomentativa, la ricorrente associazione lamenta eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, nonché violazione dell’art.9 della Costituzione, violazione e falsa applicazione, della “Direttiva Uccelli” 2009/147/CE, dell’art.19 della L. n.157/1992 e dell’art.13 TFUE e dei principii in materia di tutela degli animali, deducendo:

a) che la normativa sopra citata (nella specie: “Direttiva Uccelli” 2009/147/CE, della L. n.157/1992) vieta l’abbattimento dei volatili, salva la possibilità di deroghe che però nella fattispecie non sono applicabili in quanto non ne ricorrono i presupposti; sulla esistenza dei quali non è stata condotta alcuna approfondita istruttoria (secondo motivo e profilo di gravame);

b) che non è stato considerato che l’abbattimento della cornacchia mette in pericolo di vita i “pulli” (*id est*: i “cornacchini”) non autonomi, che dipendono *in totodall’adulto* per alimentazione, protezione e accompagnamento sino all’involo; e che pertanto, in presenza di *nidiacei*, la misura letale determina una sproporzione aggravata (terzo motivo e profilo di gravame);

c) che, ai sensi del citato art.19 della L. n.157 del 1992, prima di disporre l’abbattimento occorre acquisire il parere dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (quarto motivo e profilo di gravame);

d) che l’istruttoria avrebbe dovuto accertare con precisione l’identità dell’esemplare (in modo da consentirne la precisa identificazione), la riconducibilità dei singoli episodi al medesimo animale, la localizzazione esatta del nido, la presenza di eventuali altri corvidi nell’area e la relazione causale tra le condotte segnalate e il singolo esemplare destinatario del prelievo eutanasico (quinto motivo e profilo di gravame);

e) che il fallimento di una specifica modalità di cattura non equivale alla dimostrazione dell’impossibilità di ogni altra misura alternativa, posto che l’insuccesso di una fra le tante misure adottabili non significa che fosse inevitabile l’abbattimento; che gli atti impugnati non spiegano perché, anziché disporre l’eliminazione dell’animale, non fosse possibile gestire temporaneamente la zona sino alla naturale cessazione del comportamento difensivo; e che, in definitiva, il passaggio dalla cattura incruenta all’eutanasia selettiva risulta – quindi – privo del necessario supporto istruttorio e motivazionale anche sotto questo ulteriore profilo (ulteriore profilo di doglianza dedotto con il quinto motivo di gravame);

f) che la previsione dell’uso di un fucile (o altro strumento tecnico) ad aria compressa (per abbattere la cornacchia) avrebbe imposto, quanto meno, la verifica istruttoria della praticabilità di un impiego non letale o anestetico del medesimo fucile (o strumento), con pallottole non letali, ma anestetiche, affidato a personale qualificato e conforme alle regole tecniche e veterinarie, al fine di recuperare l’animale senza sopprimerlo, e di spostarlo in altri luogo insieme al nido (sesto motivo e profilo di gravame);

g) che la sicurezza pubblica deve essere perseguita con strumenti ragionevoli, proporzionati e rispettosi della vita animale, soprattutto quando la situazione è temporanea e può essere governata con misure non cruente; e che nel caso in esame è mancato ogni valutazione atta a contemperare, con equilibrio e nel rispetto del principio di proporzionalità (delle reazioni offensive e difensive) le esigenze di tutela dei cittadini con quelle di tutela del mondo animale.

3. L'articolata doglianza sviluppata nei motivi successivi al primo – che può essere trattata con precedenza in considerazione del suo carattere *assorbente e sostanziale* (in quanto investe il “merito” dell'azione amministrativa) – merita accoglimento per tutti e per ciascuno dei profili sopra indicati.

3.1. Primo fra tutti – sinteticamente (ma efficacemente) *assorbente* – il profilo riportato *sub e*).

Appare evidente che *l'istruttoria non è stata approfondita né adeguata*.

Non resta, al riguardo, che richiamare e ribadire quanto affermato nel decreto presidenziale cautelare con cui è stata sospesa l'efficacia dell'ordinanza che disponeva l'abbattimento della cornacchia; e cioè:

– che non appare convincente *l'argomentazione motivazionale* secondo cui *non si riesca a (e sarebbe addirittura impossibile) conseguire* – pur se con l'ausilio della scienza, delle moderne tecniche, dei sofisticati strumenti e dei potenti mezzi (civili e militari) dei quali l'Ordinamento amministrativo può disporre – *l'obiettivo di neutralizzare la condotta iper/aggressiva di una cornacchia, senza però giungere all'estremo rimedio del suo abbattimento*;

– e, dunque, che *la parte argomentativa dei provvedimenti impugnati volta ad autorizzare l'eventuale abbattimento dell'animale in questione* (peraltro protetto dalla normativa di settore), *non appare sostenuta da sufficiente e ragionevole motivazione; né assistita da una completa ed esaustiva istruttoria tecnica*.

3.2. Supporta tale rilievo anche il profilo di doglianza riportato *sub f*), posto che *non si comprende la ragione per la quale non sarebbe stato (e non sia) possibile ricorrere ad una pallottola anestetica, anziché mortale*.

3.3. Del pari fondati si appalesano tutti gli altri profili di doglianza.

Illegittimamente non è stato acquisito il parere dell'*Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale* (ISPRA) né di alcuna delle Associazioni di settore specialistiche, che avrebbero potuto fornire – vista la auto/dichiarata incapacità dell'Autorità, di trovare (con i mezzi a disposizione) un'adeguata e proporzionata soluzione tecnica – il loro apporto tecnico/scientifico, propositivo e forse anche concretamente logistico

3.4. Parimenti *illegittime* appaiono: la omessa valutazione in ordine alla concreta identificabilità ed identificazione dell'esemplare del quale è stato disposto l'abbattimento; la omessa valutazione (e le omesse previsioni) in ordine al destino dei “pulli”, e la insufficiente valutazione in ordine alla proporzionalità del rimedio disposto.

4. Anche il primo motivo di doglianza si appalesa fondato, posto che il potere di adottare *ordinanze contingibili ed urgenti* è un *potere condizionato*, e che non sembra che sussistessero le condizioni per esercitarlo.

Come correttamente osservato dalla Difesa della ricorrente, le *ordinanze contingibili e urgenti* costituiscono strumenti *extra ordinem*, atipici e derogatori, utilizzabili solamente al ricorrere congiunto di presupposti rigorosi: pericolo concreto, attuale, grave e imminente; impossibilità di fronteggiare il pericolo con strumenti ordinari o comunque con strumenti *extra ordinem* meno invasivi e cruenti; istruttoria completa; motivazione rafforzata; temporaneità della misura; proporzionalità tra mezzo utilizzato e fine perseguito.

La giurisprudenza amministrativa afferma in modo costante che il potere sindacale ex artt. 50 e 54 TUEL rappresenta un rimedio eccezionale, non sostitutivo dell'ordinaria attività amministrativa; e che l'ordinanza contingibile e urgente risulta illegittima quando manchi un adeguato accertamento istruttorio sulla sussistenza di elementi concreti di pericolo non fronteggiabili con rimedi ordinari.

Al riguardo, il Consiglio di Stato ha sottolineato la necessità – per l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti – di situazioni eccezionali e concrete, non fronteggiabili con i mezzi ordinari apprestati dall'Ordinamento (CS, VI[^], 13 giugno 2012, n. 3490); ed afferma costantemente che l'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente implica e presuppone un'istruttoria approfondita ed una motivazione dettagliata ed analitica sull'indispensabilità dell'intervento immediato (CS, V[^], 16 febbraio 2010, n. 868; CS, V[^], 11 dicembre 2007, n. 6366).

Senonché, nel caso di specie, *gli atti impugnati non dimostrano l'impossibilità di utilizzare strumenti ordinari o misure temporanee o comunque misure meno cruente*.

RITENUTO, in definitiva:

a) che il ricorso:

– *meriti accoglimento nella parte con cui viene impugnata l'ordinanza di abbattimento della cornacchia* (ordinanza n.10/2026); *ordinanza che va dunque annullata, salvi gli ulteriori eventuali provvedimenti dell'Amministrazione* volti ad assicurare la pubblica incolumità in conformità con i principi di tutela indicati in motivazione;

– e, per il resto, *debba essere dichiarato improcedibile* per sopravvenuta carenza d'interesse nella parte con cui vengono impugnatte le precedenti due ordinanze, ormai superate ed assorbite dall'ultima;

b) che sussistono giuste ragioni per compensare le spese fra le parti, in ragione della novità della questione e delle obiettive difficoltà incontrate dal Sindaco, non idoneamente supportato dalle Istituzioni;

c) e che la richiesta di rinvio per la proposizione di ulteriori *motivi aggiunti* (volti ad illustrare nuovi profili di doglianza avverso il disposto abbattimento) ben possa essere disattesa, in considerazione della (sopra già affermata) palese fondatezza del gravame (e della conseguente inutilità – tenuto conto del principio di celerità del giusto processo – di ogni

ulteriore dilazione dell'attività giudiziale volta alla definizione del giudizio);

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia, accoglie in parte il ricorso, annullando – per l'effetto – l'ordinanza sindacale contingibile ed urgente n.10/2026, salvi gli eventuali ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione volti ad assicurare la pubblica incolumità in conformità con i principi di tutela indicati in motivazione; e per il resto lo dichiara improcedibile.

Compensa le spese fra le parti costituite.

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

(Omissis)

