

Pubblicato il 17/03/2022

**N. 01937/2022REG.PROV.COLL.**  
**N. 10172/2021 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 10172 del 2021, proposto dalla Provincia Autonoma di Trento, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Stella Richter, Giacomo Bernardi, Marialuisa Cattoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Paolo Stella Richter in Roma, viale Giuseppe Mazzini 11;

*contro*

la “Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature E.T.S., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Pezone, Paolo Emilio Letrari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

del Ministero della transizione ecologica, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

della Lndc Animal Protection, in persona del legale rappresentante pro

tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Pezone, Paolo Emilio Letrari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza breve del T.R.G.A. – per la Provincia di Trento n. 00150/2021, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della transizione ecologica, della Lndc Animal Protection e del Wwf;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 marzo 2022 il Consigliere Giuseppe Rotondo;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con due, distinti ricorsi rubricati ai nn. 122/2021 e 124/2021, la “LEAL - Lega Antivivisezionista ODV (ricorso n. 122/2021) e l'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature E.T.S. (di seguito anche solo “WWF”) unitamente alla “Lega Nazionale per la difesa del Cane animal protection” (ricorso n. 124/2021), impugnavano, per ottenerne l'annullamento, innanzi al Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, la deliberazione di Giunta provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 1091 del 25 giugno 2021, recante le “Linee guida per l'attuazione della legge provinciale n. 9/2018 e dell'art. 16 della direttiva Habitat”.

2. Il provvedimento veniva adottato al fine di dare attuazione alla legge provinciale n. 9 del 2018, costituente attuazione, a livello locale, dell'art. 16 della Direttiva 92/43/CEE c.d. Habitat, recante disciplina delle deroghe al

generale divieto di rimozione dal loro habitat naturale delle specie protette *ursus arctos e canis lupus*, per quanto concerne in particolare la specie *ursus arctos* (orso bruno).

3. Con il ricorso n. 122/2021, la “LEAL - Lega Antivivisezionista ODV (in prosieguo “LEAL”), premessa la propria legittimazione a ricorrere, deduceva i seguenti motivi di gravame.

3.1. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 12 e 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, dell’art. 11 del Regolamento attuativo (D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357) e dell’art. 19 della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 - Violazione dell’art. 117, comma 2 lettera s) della Costituzione – Difetto dei presupposti - Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà della motivazione – Eccesso di potere per sviamento ai sensi del combinato disposto dell’art. 97 Costituzione e dell’art. 21 octies Legge n. 241/1990:

3.1.1. L’approvazione delle linee guida attuata con la deliberazione della Giunta Provinciale di Trento n. 1091/2021 integra una violazione dei principi fissati dal legislatore comunitario e nazionale per l’autorizzazione delle deroghe al regime di protezione rigorosa della specie *Hursus arctos*;

3.1.2. il PACOBACE contiene già le linee guida per la gestione delle criticità rilevabili nel comportamento degli orsi e non sussiste pertanto nessuna necessità di colmare le asserite lacune del paragrafo 3 del PACOBACE con le diverse “linee guida” approvate autonomamente dalla Provincia autonoma di Trento con la determinazione n. 1091 del 25 giugno 2021, quivi impugnata;

3.1.3. le linee guida introdotte con la determinazione qui impugnata divergono dai principi introdotto dalla Corte di Giustizia UE violando gli artt. 12 e 16 della Direttiva Habitat (nonché l’art. 11 del D.lgs. 357/90) perché formulano a priori un giudizio di inefficacia ed inattuabilità delle “azioni energiche” alternative all’abbattimento, ufficializzando anche una apodittica valutazione positiva dello stato di conservazione soddisfacente degli orsi bruni;

3.1.4. le linee guida della Provincia autonoma di Trento in realtà perseguono una politica di riduzione del numero di esemplari presenti sul territorio provinciale basata sulla percezione di una diminuita accettazione sociale.

3.2. Violazione dell'art. 117, comma 2 lettera s) della Costituzione - Eccesso di potere per sviamento - Ai sensi del combinato disposto dell'art. 97 Costituzione e dell'art. 21-*octies* Legge n. 241/1990 - Violazione dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9, in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera s), e 118, secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 11 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., e agli artt. 4, 8 e 107 dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

3.2.1. Le linee Guida impugnate, contenute in una norma di rango secondario, attribuiscono al Presidente della Provincia autonoma di Trento la competenza ad autorizzare il prelievo, la cattura e l'uccisione dell'orso discostandosi dai principi di gradualità e proporzionalità delle misure adottabili che si evincono dal combinato disposto degli artt.12 e 16 della Direttiva Habitat, non espressamente previste e disciplinate nel medesimo "Pacobace";

3.2.2.le linee guida impugnate introducono un automatismo di fatto tra reiterazione dei danni al patrimonio e/o aggressione con contatto fisico ed abbattimento dell'animale, senza lasciare spazio alla necessaria valutazione caso per caso della gravità dei danni economici e della sussistenza di un pericolo attuale per l'incolumità pubblica;

3.2.3. la Provincia autonoma di Trento legifera in dichiarata attuazione della direttiva comunitaria 92/43/CEE, ma quest'ultima - come recepita nell'ordinamento nazionale - attribuisce in via esclusiva al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi Ministero delle Transizione ecologica), sentiti per quanto di competenza il Ministero per le

politiche agricole e l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, la competenza al rilascio di autorizzazioni in deroga al prelievo, la cattura o l'uccisione degli esemplari delle specie animali d'interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa contemplate all'ivi richiamato Allegato D, lett. a) (tra cui quelle dell'*Ursus arctos* e del *Canis lupus*), escludendo, quindi, la riconducibilità di tale potestà normativamente sancita a favore delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano mediante meri regolamenti;

3.2.4. la Provincia di Trento, così legiferando, ha rivendicato a sé il potere di introdurre deroghe al divieto di uccisione delle specie protette, attribuendosi indebitamente una competenza esclusivamente statale mediante l'utilizzo di una delibera e in violazione della stessa norma che indica tassativamente i casi di deroga al divieto di prelievo, cattura ed uccisione.

4. Si costituivano la Provincia autonoma di Trento e il Ministero della transizione ecologica.

4.1. La prima, per eccepire l'inammissibilità del ricorso per mancanza di legittimazione processuale della LEAL nonché per chiedere il rigetto del ricorso.

4.1. Il secondo "rimettendo al Collegio giudicante ogni relativa valutazione di rito e di merito".

5. Con il ricorso n. 124/2021, l'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature E.T.S. (in prosieguo, WWF) e la Lega Nazionale per la Difesa del Cane Animal Protection, impugnavano la medesima delibera di cui al ricorso n. 122/2021.

Dopo avere premesso la propria, rispettiva legittimazione, esse deducevano i seguenti motivi di gravame.

5.1. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 12 e 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, dell'art. 11 del Regolamento attuativo (D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357) e dell'art. 19 della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 - Violazione dell'art. 117, comma 2 lettera s) della

Costituzione – Difetto dei presupposti -Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà della motivazione – Eccesso di potere per sviamento - Ai sensi del combinato disposto dell’art. 97 Costituzione e dell’art. 21-octies Legge n. 241/1990.

5.1.1. il PACOBACE contiene già le linee guida per la gestione delle criticità rilevabili nel comportamento degli orsi come espressamente indicato all’art. 2 del decreto direttoriale 5 novembre 2008, per cui non corrisponde al vero che le diverse “linee guida” approvate dalla Provincia autonoma di Trento con la determinazione n. 1091 del 25.06.2021, qui impugnata, debbano colmare asserite lacune del Piano d’azione interregionale approvato dal Ministero dell’ambiente con il decreto direttoriale del 5 novembre 2008 n. 1810;

5.1.2. La Provincia autonoma di Trento con l’adozione delle suddette linee guida ha inteso legittimare una politica di contenimento della specie ursina dai territori antropizzati, perché specie “naturalmente pericolosa” e comunque dannosa e socialmente poco accettata;

5.1.3. la Provincia autonoma di Trento pretende di gestire in modo autonomo (sottraendosi al confronto ISPRA e Ministero della transizione ecologica) una materia coperta da una rigorosa riserva di competenza del governo nazionale ai sensi dell’art. 117 della Costituzione, forzando e travalicando i limiti imposti dal quadro normativo di riferimento;

5.1.4. le disposizioni contenute nel paragrafo 5 delle linee guida sono illogiche e incongruenti in quanto, a prescindere dalla valutazione della rilevanza di ogni singolo esemplare in termini di patrimonio genetico (soprattutto per quanto riguarda le femmine), prescrivono l’abbattimento di un numero (oggettivamente) indeterminato e indeterminabile di esemplari quale unica opzione attuabile nelle ipotesi di atteggiamenti dannosi e/o pericolosi indicate nella Tabella 3.1 del PACOBACE;

5.1.5. la Provincia autonoma di Trento, in assoluta autonomia, ha approvato delle linee guida che divergono in modo evidente dal suddetto principio di precauzione e perseguono una politica di riduzione del numero di esemplari

presenti sul territorio provinciale basata sulla percezione indimostrata di una maggiore dannosità e pericolosità di questa specie e sull'asserito calo degli indicatori di accettazione sociale della presenza dei grandi carnivori.

5.2. Violazione dell'art. 117, comma 2 lettera s), della Costituzione – Eccesso di potere per sviamento - Ai sensi del combinato disposto dell'art. 97 Costituzione e dell'art. 21-octies Legge n. 241/1990:

5.2.1. Con l'introduzione delle linee guida si prospetta per il futuro un automatismo tra reiterazione dei danni al patrimonio e/o aggressione con contatto fisico ed abbattimento dell'animale, a prescindere da una valutazione oggettiva caso per caso della gravità dei danni economici e della sussistenza di un pericolo attuale per l'incolumità pubblica;

5.2.2. le linee guida della PAT tentano di istituire e legittimare una procedura amministrativa "gestione delle situazioni critiche e degli orsi problematici" che si discosta (violandoli) dai principi fissati dalle norme di riferimento per le deroghe consentite ai divieti di cui all' art. 12 della Direttiva Habitat ed introduce, per mezzo di un atto sostanzialmente di natura regolamentare, una disciplina peggiorativa quanto al livello di protezione della specie protetta ovvero della risorsa ambientale da preservare.

6. Si costituivano il Ministero della transizione ecologica e la provincia autonoma di Trento.

Il primo, "rimettendo al Collegio giudicante ogni relativa valutazione di rito e di merito" previo svolgimento di un puntuale rapporto sulla controversia.

La seconda per eccepire il difetto di legittimazione e la carenza di interesse al ricorso delle ricorrenti, nonché per chiedere il rigetto nel merito del gravame.

7. Il Tar, previa riunione dei due ricorsi, definiva i due giudizi ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.

7.1. Il Tribunale territoriale dichiarava inammissibile il ricorso n. 122 del 2021 per carenza di legittimazione ad agire dell'associazione LEAL; dichiarava inammissibile il ricorso n. 124/2021, limitatamente alla domanda giudiziale formulata dalla Lega Nazionale per la Difesa del Cane; riteneva sussistente la

legittimazione attiva e l'interesse ad agire della Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature (ricorso 124/2021) e, in accoglimento della domanda giudiziale, annullava “la 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”.

8. Appella la sentenza la Provincia autonoma di Trento, che avversa la pronuncia di primo grado nella parte in cui ha ritenuto sussistente l'interesse ad agire dell'associazione WWF, nonostante la carenza di lesività immediata delle “Linee guida”. Ripropone, quindi, in via di appello principale, le eccezioni formulate in primo grado.

8.1. Nel merito, censura la sentenza perché avrebbe erroneamente ravvisato nel paragrafo 5.3.1. delle linee guida un automatismo causa-effetto invece smentito dallo stesso paragrafo e dalla schematizzazione riportata al successivo paragrafo 6.

9. Si sono costituiti il Ministero della transizione ecologica nonché le associazioni WWF, LEAL e Lega Nazionale per la Difesa del Cane Animal Protection (in prosieguo LNDC- Animal Protection), queste ultime proponendo memoria difensiva e contestuale appello incidentale per la riforma della sentenza nella parte in cui il Tar ha escluso la legittimazione ad agire di LEAL e LNDC.

91. Nel merito, le associazioni hanno chiesto la conferma della decisione nonché riproposto gli originari motivi di gravame dedotti in primo grado, dichiarati assorbiti dal Tar.

10. La Provincia di Trento e la LNDC- Animal Protection hanno depositato, in prossimità dell'udienza, memorie di replica.
11. Il difensore della Provincia di Trento, nel corso della trattazione orale della causa all'udienza pubblica del 3 marzo 2022, ha eccepito la tardività del deposito telematico delle memorie e dei documenti versati dall'associazione WWF.
12. Il difensore dell'associazione WWF ha replicato all'eccezione.
13. All'udienza del 3 marzo 2022, l'appello è stato trattenuto per la decisione.

#### DIRITTO

14. Preliminarmente va esaminata l'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione del provvedimento avverso in primo grado dall'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature E.T.S. (in prosieguo, "WWF"), che la provincia di Trento ripropone come primo motivo di appello.
15. La Provincia di Trento censura la sentenza impugnata nella parte in cui il giudice di prime cure ha ritenuto sussistente, in capo al "WWF" l'interesse ad agire.
16. La Provincia Autonoma di Trento aveva eccepito, in primo grado, il difetto di interesse ad agire in capo al WWF a motivo della "carenza di interesse correlata alla natura di atto di indirizzo generale delle Linee guida, come tale privo di immediata lesività e, conseguentemente, non suscettibile di impugnazione se non unitamente allo specifico atto che ne costituisca attuazione concreta".
17. L'eccezione è infondata.
  - 17.1. E' pacifico in giurisprudenza il principio generale secondo il quale gli atti generali (e le norme regolamentari) devono essere immediatamente e autonomamente impugnati, in osservanza del termine decadenziale, solo laddove essi siano suscettibili di produrre, in via diretta e immediata, una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica di un determinato soggetto.

17.2. Nel caso di volizioni astratte e generali, in ragione dell'ordinario rivolgersi di tali atti a una pluralità indifferenziata di soggetti destinatari, non individuabili ex ante e destinati anche a cambiare nel corso del tempo, l'effetto lesivo si esplica, di regola, solo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo; con la conseguenza che, tale volizione non deve formare oggetto di autonoma impugnazione - la quale sarebbe pertanto inammissibile per difetto di una lesione attuale e concreta - ma deve essere gravata unitamente al provvedimento applicativo di cui costituisce l'atto presupposto, in quanto solo quest'ultimo rende concreta la lesione degli interessi di cui sono portatori i destinatari.

7.3. Orbene, con riguardo al caso di specie deve ritenersi che le impugate "linee guida", pur contenendo disposizioni di carattere generale, siano, nella parte oggetto di contenzioso (par. 5.3.1.), immediatamente lesive e possano quindi formare oggetto di autonoma impugnazione, senza necessità di attendere gli atti applicativi.

17.4. Il punto critico centrale è rappresentato dalla parte precettiva delle "Linee guida", contenuta nel punto 5.3.1., laddove è stabilito che "L'Amministrazione provinciale intende ridurre il più possibile il rischio che anche attacchi effettuati per difendere i cuccioli, le prede o perchè provocati in altro modo (fattispecie n. 15 della tabella 3.1) possano ripetersi. Non ritiene dunque in nessun caso di subordinare la rimozione ad un eventuale secondo attacco da parte del medesimo esemplare o ad ulteriori verifiche diverse da quelle necessarie per l'identificazione dello stesso".

17.5. La disposizione prosegue nel senso che, identificato l'esemplare, "L'ordinanza contingibile e urgente, adottata dal Presidente della Provincia autonoma di Trento o dal Sindaco territorialmente competente, nel rispetto delle procedure previste in materia di pubblica sicurezza, potrà quindi essere lo strumento consono a disporre l'abbattimento dell'esemplare protagonista dell'aggressione con contatto fisico".

17.6. Verificatasi, dunque, una aggressione con contatto fisico che abbia determinato ferimento/uccisione di persone, lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente costituisce lo strumento per disporre l'abbattimento dell'esemplare.

17.7. Il Collegio osserva che l'atto generale, pur quando ha natura regolamentare, è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro – senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi – sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari (cfr. Sez. V, 16 febbraio 2002, n. 960).

Nella specie, risulta immediatamente lesivo ed impugnabile il provvedimento che – nell'individuare i casi in cui è possibile disporre l'abbattimento dell'esemplare mediante ordinanza contingibile e urgente - ha fissato la ulteriore e strettamente connessa regola per la quale, a seguito e a causa di una o più aggressioni con contatto fisico, senza ulteriori verifiche diverse da quelle necessarie per l'identificazione dell'esemplare, l'ordinanza de qua rappresenta lo strumento consono a disporre l'abbattimento dell'esemplare.

17.8. Un siffatta regola s'appalesa idonea ad incidere sulle valutazioni della convenienza della scelta da operare e sul suo contenuto.

17.9. La portata precettiva della disposizione in parola involge, infatti, situazioni giuridiche di dettaglio, conformate direttamente dalla divisata prescrizione; ragion per cui, gli atti di concreta attuazione delle stesse (id est, ordine di abbattimento dell'esemplare al verificarsi di una aggressione con contatto fisico) potrebbero non avere un contenuto diverso dalla mera e pedissequa applicazione della disposizione generale, con conseguente immediato interesse della ricorrente originaria alla verifica in sede giurisdizionale della loro legittimità.

18. Di qui la reiezione dell'eccezione.

19. Sempre in via preliminare, per evidenti ragioni di integrità del contraddittorio, occorre esaminare il motivo di appello incidentale col quale la "LEAL - Lega Antivisezionista ODV" censura la sentenza di primo grado

nella parte in cui ha dichiarato inammissibile il ricorso dalla stessa proposto, n. 122 del 2021, per difetto di legittimazione attiva.

20. Il motivo è infondato.

20.1. Sulla questione della legittimazione all'impugnazione in sede giurisdizionale amministrativa è intervenuta di recente l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza n. 6/2020, pubblicata il 20 febbraio 2020.

La Plenaria ha ricordato che la questione della legittimazione va riportata nell'ambito generale della questione della legittimazione ad agire nel giudizio amministrativo delle associazioni a tutela degli interessi collettivi, qualunque sia il settore in cui abbia operato la pubblica amministrazione.

Com'è noto, la protezione degli interessi "diffusi", ossia adespolti, non consentita in via teorica a causa della mancata sussistenza del requisito della differenziazione che tradizionalmente qualifica la posizione giuridica di interesse legittimo, è stata sin dagli anni settanta assicurata attraverso il riconoscimento dell'esistenza di un interesse legittimo di natura collettiva imputabile ad un ente che, in forza del possesso di alcuni requisiti individuati dalla giurisprudenza (effettiva rappresentatività, finalità statutaria, stabilità e non occasionalità, in taluni casi collegamento con il territorio) diviene idoneo ad assumerne la titolarità (Cons. Stato, V, 9.3.1973, n. 253; Cass., S.U., 8.5.1978, n. 2207; Cons. Stato, A.P., 19.11.1979, n. 24).

Il riconoscimento legislativo degli interessi collettivi in materia ambientale e la conseguente legittimazione riconosciuta alle associazioni dall'articolo 18, comma 5, della legge n. 349 del 1986 (comma sopravvissuto all'abrogazione disposta dall'art. 318 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) – norma che consente alle associazioni ambientaliste individuate in base all'art. 13 (ossia quelle ricomprese in un elenco approvato con decreto del Ministro dell'Ambiente) di "intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi" - ha poi generato un dibattito circa l'esclusività di tale legittimazione.

20.2. In relazione a tale aspetto, è ben noto l'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 13 della legge 349 del 1986 non determina un rigido automatismo, potendo il giudice, all'esito di una verifica della concreta rappresentatività, ammettere all'esercizio dell'azione anche associazioni non iscritte, secondo il criterio del cd "doppio binario" che distingue tra la legittimazione *ex lege* delle associazioni di protezione ambientale di livello nazionale riconosciute (che non necessita di verifica) e la legittimazione delle altre associazioni (tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760; sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554). Quest'ultima deve essere accertata in ciascuno dei casi concreti con riguardo alla sussistenza di tre presupposti: gli organismi devono perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, devono possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità, devono avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa (*ex plurimis*, Cons. Stato., IV, 16.2.2010, n. 885).

20.3. Tale ricostruzione è stata da ultimo sottoposta a critica (Cons. Stato, Sezione VI, sentenza del 21 luglio 2016 n.3303), con un duplice ordine di argomentazioni.

20.4. Il primo, teso a revocare in dubbio la persistente validità e attualità dell'elaborazione giurisprudenziale attraverso la quale si è ammessa la tutela degli interessi legittimi collettivi dinanzi al giudice amministrativo, a prescindere da una specifica previsione di legge. La tesi sostenuta fonde, in un'unica considerazione, legittimazione ad agire e tipologia delle azioni esperibili, per limitarne il riconoscimento in capo ai soggetti, e limitatamente agli oggetti, specificamente previsti per legge.

20.5. Il secondo, ricavato da una norma processuale impeditiva, sostanziantesi nel generale divieto di sostituzione processuale sancito dall'art. 81 del Codice di procedura civile a mente del quale "fuori dai casi espressamente previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui".

20.6. L'Adunanza plenaria, con articolata motivazione, non ha condiviso una siffatta lettura interpretativa della descritta evoluzione, ritenendo che il percorso compiuto dal legislatore sia stato piuttosto contraddistinto dalla consapevolezza dell'esistenza di un diritto vivente che, secondo una linea di progressivo innalzamento della tutela, ha dato protezione giuridica ad interessi sostanziali diffusi (ossia condivisi e non esclusivi) riconoscendone il rilievo per il tramite di un ente esponenziale che ne assume statutariamente e non occasionalmente la rappresentanza. In altri termini, secondo l'Adunanza plenaria, l'evoluzione del dato normativo positivo non può certamente essere letto in una chiave che si risolva nella diminuzione della tutela.

20.7. E' stato, dunque, preferito l'orientamento tradizionale secondo il quale, all'esito di una verifica della concreta rappresentatività, è possibile ammettere all'esercizio dell'azione anche associazioni non iscritte, secondo il criterio del cd "doppio binario", che distingue tra la legittimazione ex lege delle associazioni di protezione ambientale di livello nazionale riconosciute (che non necessita di verifica) e la legittimazione delle altre associazioni. Quest'ultima deve essere accertata in ciascuno dei casi concreti con riguardo alla sussistenza di tre presupposti: gli organismi devono perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, devono possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità, devono avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa.

20.8. Nel caso di specie, il Tar, principiando dalla circostanza che l'associazione ambientalista non è munita di riconoscimento ministeriale ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge n. 349 del 1986, ha correttamente rilevato che la legittimazione ad agire deve essere apprezzata in presenza dei suddetti, tre requisiti.

21. Le conclusioni rassegnate dal giudice di primo grado vanno condivise.

21.1. Procedendo nell'ordine di esame dei requisiti sopra indicati, il Collegio osserva che, con riguardo al primo requisito, l'associazione ha come fine

statutario, la tutela degli animali.

21.2. In particolare, l'art. 2 dello Statuto contempla, tra le altre, le seguenti finalità:

- “promuovere, realizzare, sostenere iniziative e progetti volti a difendere la Terra e i suoi ecosistemi, combattendo lo specismo e lottando contro ogni forma di violenza, prevaricazione e sfruttamento, per il rispetto del diritto alla vita, alla dignità e alla libertà di ogni individuo umano e non umano;
- diffondere la cultura tecnico scientifica indicando, con tutti i mezzi a disposizione, come convivere con gli altri animali in modo corretto e non conflittuale, portando gli umani da una visione antropocentrica ad una biocentrica;
- promuovere e garantire i diritti degli individui che aderiscono e perseguono i principi della liberazione animale in ogni sede opportuna, anche giudiziaria, e battersi contro discriminazioni o distorsioni che hanno ad oggetto tali principi;
- promuovere programmi educativi, leggi, convenzioni, trattati, indire altresì le eventuali opportune azioni di disobbedienza civile non violenta e/o giudiziarie, tra cui azioni di diffida, denuncia e costituzione di parte civile nei processi in cui si procede per la violazione dei diritti degli animali e dell'ambiente e dei reati ad essi correlati o connessi, ricorsi giudiziari avverso provvedimenti amministrativi in violazione dei diritti degli animali e dell'ambiente ...”.

21.3. Non par dubbio, quindi, che la tutela della fauna selvatica e, in particolare per quanto qui rileva, la tutela della specie ursina rientri anch'essa tra le finalità statutarie dell'associazione, con la possibilità, quindi, di ricorrere alla giustizia contro gli atti e le omissioni dei soggetti privati che violano le norme in materia ambientale quali quelle poste a tutela della fauna selvatica.

21.4. Con riguardo al secondo requisito, la stabilità dell'assetto organizzativo dell'associazione è comprovata dalla preesistenza della sua costituzione

rispetto all'insorgenza della questione controversa nonché dalle stesse forme costitutive dell'organismo sociale.

21.5. Con riferimento, invece, alla *vicinitas* (che il Tar ha escluso “per mancanza di qualsiasi collegamento territoriale con la realtà trentina”), il Collegio osserva che il criterio della *vicinitas* comporta la legittimazione ad agire in capo al soggetto che si trovi in rapporto, non di stretta contiguità bensì, di stabile e significativo collegamento, da indagare caso per caso, del ricorrente con la zona il cui ambiente si intende proteggere.

21.6. La relativa disamina deve essere condotta “ex ante”, e quindi accertando se il ricorrente sia titolare di una posizione giuridica differenziata sulla quale l'attività dell'Amministrazione possa potenzialmente incidere, legittimamente o meno.

21.7. Affinché possa individuarsi una tale posizione giuridica differenziata occorre che l'associazione, pur di rilevanza nazionale, abbia tuttavia una articolazione territoriale in grado di porla in rapporto di effettivo, concreto collegamento con l'interesse sostanziale che si assume lesa da un atto dell'amministrazione.

21.8. Questo, tutte le volte in cui il provvedimento abbia una efficacia spaziale circoscritta, limitata cioè ad un preciso ambito territoriale che localizza la rilevanza dell'interesse diffuso preso in cura dall'ente esponenziale.

21.9. Nel caso di specie, l'associazione ricorrente non ha comprovato la presenza sul territorio provinciale attraverso proprie sedi o comunque articolazioni territoriali, tali da giustificare l'esistenza di uno stabile e significativo collegamento con la zona il cui ambiente intendeva proteggere.

22. Ancora in via preliminare, e per le medesime ragioni di integrità del contraddittorio, occorre esaminare il motivo di appello incidentale col quale la “LNCD - Animal protection” ha censurato la sentenza di primo grado nella parte in cui ha dichiarato inammissibile il ricorso dalla stessa proposto, n. 124 del 2021 per difetto di legittimazione attiva.

23. Il motivo è infondato.

23.1. Valgono le considerazioni sopra svolte a proposito dei requisiti che gli organismi devono possedere per legittimarsi in giudizio quando non sono associazioni riconosciute ex lege: a) perseguire statutariamente, in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale; possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità; avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa.

23.2. Nel caso di specie mancano senz'altro il primo e il terzo dei requisiti.

23.3. Con riguardo alle finalità statutarie, è sufficiente riportare gli "Scopi sociali" indicati nell'articolo 2 dello Statuto dell'associazione:

"A) Creare un movimento di opinione pubblica in favore degli animali in genere e del cane in particolare, illustrando ciò che il cane dà agli uomini sul piano pratico ed affettivo ed il dovere degli uomini di trattare i cani con comprensione ed umanità;

B) Difendere i cani da ogni crudeltà e abuso;

C) Costruire e gestire Rifugi per cani abbandonati e dispersi, combattendo il randagismo a tutela sia del cane che della pubblica igiene;

D) Donare i cani a persone non abbienti che li desiderano a pagare le tasse dei non abbienti che non vogliono privarsi del loro cane;

E) Addestrare cani guida per ciechi nel rispetto dei principi zoofili, donare ai ciechi cani guida così addestrati, promuovere la costituzione di scuole per cani guida che applichino i principi sopra menzionati, controllare le attività delle scuole esistenti;

F) Promuovere ed attuare iniziative in ogni campo di difesa zoofila e in particolare per la tutela del cane e la diffusione della cinofilia anche nell'ottica dei moderni orientamenti a difesa e tutela della salute pubblica;

G) Diffondere nozioni veterinarie e di igiene e svolgere campagne di sensibilizzazione ed informazione sul problema del controllo delle nascite nonché effettuare direttamente interventi di sterilizzazione sugli ospiti dei propri rifugi e sui cani appartenenti a persone non abbienti;

H) Svolgere una educativa propaganda zoofila (particolarmente tra i ragazzi delle scuole e ciò anche mediante premi e borse da studio) intesa a civilizzare i costumi di tutti;

I) Collaborare con le Autorità per la migliore attuazione di ogni profilassi e di norme igieniche e ciò anche mediante la cogestione dei Canili Municipali, nonché la collaborazione con l'Autorità per trasformare i Canili Municipali in Canili Sanitari ed Assistenziali, abolendo quindi la soppressione degli animali;

L) Collaborare con le Autorità e con le altre Associazioni o Enti protezionistici a che la vivisezione sia abolita”.

Gli specifici scopi statutari dell'associazione inducono a condividere le conclusioni rassegnate dal Tar, che ha ritenuto l'associazione non legittimata ad agire a tutela della fauna selvatica e, in particolare, della specie ursina.

Lo scopo essenziale, principale che orienta l'intera attività dell'associazione e ne condiziona l'oggetto è quello di promuovere iniziative volte alla tutela e difesa dei cani “da ogni crudeltà e abuso”, ... L'associazione è costituita e agisce essenzialmente e in via stabile al fine di tutelare i cani.

23.4. La possibilità statutaria di svolgere anche una “educativa propaganda zoofila” nonché di “Promuovere ed attuare iniziative in ogni campo di difesa zoofila”, rappresenta una attività marginale, comunque non essenziale né stabile tenuto conto che anche tali attività sono nello specifico funzionalizzate alla tutela dei cani.

23.5. In altri termini, anche a volere considerare la tutela dell'orso bruno un'attività *lato sensu* rientrante tra gli scopi sociali, in quanto afferente alla più generale “difesa zoofila”, si tratterebbe comunque di una occasionale obiettivo di tutela ambientale.

23.6. Quanto al requisito dello stabile collegamento con l'interesse sostanziale asseritamente leso dall'attività amministrativa, anche in questo caso l'associazione non ha comprovato né una preesistente, costante attività di tutela dell'orso bruno sul territorio della Provincia di Trento né la sua concreta presenza attraverso proprie sedi o comunque articolazioni

territoriali, tali da giustificare l'esistenza di uno stabile e significativo collegamento con la zona il cui ambiente intenderebbe proteggere.

24. Prima di passare all'esame di merito dell'appello, andrebbe valutata l'eccezione di tardività del deposito telematico delle memorie e dei documenti versati in atti dall'associazione WWF.

25. Si può anche prescindere dall'esame dell'eccezione, sia perché l'associazione WWF ha proposto appello incidentale avverso l'impugnata sentenza, svolgendo articolate critiche alla stessa, in particolare avuto riguardo ai motivi di ricorso assorbiti dal Tar e rigettati con motivazioni dall'appellante stesso oggi contestate; sia in quanto l'appello principale s'appalesa infondato per le ragioni che di seguito verranno esposte.

26. Nel merito, la questione involge la legittimità delle "Linee guida per l'attuazione della legge provinciale n. 9/2018 e dell'art. 16 della direttiva Habitat", adottate dalla Provincia Autonoma di Trento con deliberazione di Giunta provinciale n. 1091 del 25 giugno 2021.

27. La delibera impugnata in primo grado ("Linee guida"), nella parte in cui regola, al punto 5.3.1., i "Casi di aggressione" (fattispecie nn 15 e 18 della Tabella n. 3.1." del Pacobace) e prevede, al successivo punto 6. la schematizzazione degli interventi di "rimozione" (id est, abbattimento dell'esemplare), palesa un evidente vulnus al principio di proporzionalità e di legalità.

28. Con le "Linee Guida", La Provincia autonoma di Trento ha inteso dare "più chiara attuazione alla legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9" (costituente attuazione, a livello locale, dell'art. 16 della Direttiva 92/43/CEE c.d. Habitat recante disciplina delle deroghe al generale divieto di rimozione dal loro habitat naturale delle specie protette *ursus arctos* e *canis lupus*), per quanto concerne in particolare la specie *ursus arctos* (orso bruno).

29. La legge n. 9 del 2018 è composta da un solo articolo, che così recita: "Misure di prevenzione e d'intervento concernenti i grandi carnivori ai fini della tutela del sistema alpicolturale provinciale" – 1. Al fine di conservare il

sistema apicolturale del territorio montano provinciale il Presidente della Provincia, per proteggere le caratteristiche fauna e flora selvatiche e conservare gli habitat naturali, per prevenire danni gravi, specificatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico, alle acque e ad altre forme di proprietà, per garantire l'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, può, acquisito il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, limitatamente alle specie *Ursus arctos* e *Canis lupus*, autorizzare il prelievo, la cattura o l'uccisione, a condizione che non esista un'altra soluzione valida e che il prelievo non pregiudichi il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente della popolazione della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale. La Giunta provinciale informa con tempestività il Consiglio provinciale in merito alle misure assunte. La Provincia autonoma di Trento assicura le informazioni necessarie all'adempimento degli obblighi di comunicazione dello Stato alla Commissione europea. - 2. La Provincia informa tempestivamente i comuni e le comunità sul cui territorio si registrino situazioni critiche determinate dalle specie indicate al comma 1”.

30. La disposizione testé citata, va coordinata con:

- l'art. 8, comma 1, lettera a), DPR 357/97, che stabilisce il divieto di cattura o di uccisione delle specie animali incluse nell'allegato D (id est, orso bruno);
- l'art. 11, comma 1, del medesimo D.P.R., che prevede una deroga al suddetto divieto (il Ministero dell'Ambiente, sentiti per quanto di competenza il Ministero delle politiche agricole e forestali e l'ISPRA, “può autorizzare le deroghe alle disposizioni previste agli articoli 8, 9 e 10, comma 3, lettere a) e b), a condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di distribuzione naturale, per le seguenti finalità: ....b) per prevenire danni gravi,

specificatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico, alle acque e alla proprietà; c) nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica (...)"

- l'art. 52, comma 2, D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), che attribuisce al Presidente della Provincia di Trento il potere di adottare "i provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni";

- l'art. 62, comma 4, della legge regionale 3 maggio 2018, n. 2 (Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), rubricato "Provvedimenti contingibili e urgenti del sindaco", ai sensi del quale "Il sindaco adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, i provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità e igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini, può richiedere al questore, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica"..

31. La legge provinciale n. 9 del 2018 (giudicata costituzionalmente legittima dalla Consulta con sentenza n. 215 del 2019) contempla, dunque, il potere di deroga al divieto di cattura o di uccisione dell'orso, intestandolo in capo al Presidente della Provincia (che lo esercita previa acquisizione del parere dell'ISPRA). L'esercizio di tale potere sconta (v. art. 11, comma 1, D.P.R. n. 357 del 1997), come finalità, quello della prevenzione di gravi danni, nell'interesse della sicurezza o della ricerca e reintroduzione della specie; come presupposti e condizioni, quelli della (i) accertata insussistenza sia di soluzioni alternative che del pregiudizio per il mantenimento della popolazione in uno stato di conservazione soddisfacente, (ii) della specifica autorizzazione del Ministero dell'Ambiente (oggi della Transizione ecologica).

32. Lo stesso Presidente della Provincia dispone, poi, dei poteri contingibili e urgenti in materia di sicurezza.

33. In questo quadro normativo si inserisce il “Piano d’Azione interregionale per la conservazione dell’Orso bruno sulle Alpi centro-orientali (PACOBACE)”, redatto dalla Provincia autonoma con la supervisione scientifica dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, il quale rappresenta il documento di riferimento per la gestione dell’Orso bruno (*Ursus arctos*) per le Regioni e le Province autonome delle Alpi centro-orientali.

34. Tale Piano, redatto da un tavolo tecnico interregionale costituito da Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, Regioni Friuli Venezia Giulia, Regione Lombardia, Regione Veneto, Ministero dell’Ambiente e ISPRA, è stato formalmente adottato dalle Amministrazioni territoriali coinvolte e approvato dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con Decreto direttoriale n. 1810 del 5 novembre 2008 (successivamente aggiornato nel 2015).

35. Si tratta di un Piano d’Azione concertato, condiviso e formalmente approvato dagli Enti territoriali coinvolti, pertanto auto-vincolatisi al rispetto delle relative prescrizioni.

36. A causa dell’aumento delle situazioni problematiche, sia in termini di danni diretti causati dai plantigradi, sia di pericolosità, legata all’aumento della frequenza di incontri ravvicinati tra uomo e orso, si è resa necessaria, anche ai fini di una migliore accettazione sociale della specie, una gestione più rapida ed efficace di quei singoli individui cosiddetti "problematici", responsabili di una rilevante quota dei danni economici e delle situazioni di pericolo più significative.

37. Le Amministrazioni responsabili dell’attuazione del Pacobace, su iniziativa della Provincia di Trento, hanno quindi concordato con il Ministero dell’Ambiente e Ispra una modifica del capitolo 3 del Piano d’Azione, che definisce l’ “orso problematico” in maniera più precisa, prevedendo inoltre, nell’ambito della definizione del grado di problematicità dei possibili comportamenti di un orso e relative azioni possibili (Tabella 3.1), l’inclusione della categoria “orso che provoca danni ripetuti a patrimoni per i quali

l'attivazione di misure di prevenzione e/o di dissuasione risulta inattuabile o inefficace" tra quelle per le quali può essere consentita l'attivazione di azioni energiche comprese la cattura per captivazione permanente e l'abbattimento. Ferme restando tutte le azioni di dissuasione che dovranno essere poste in essere secondo la normativa vigente, è mantenuta invariata l'obbligatorietà della richiesta di autorizzazione al Ministero per ogni intervento di rimozione.

38. In relazione alle caratteristiche comportamentali dell'Orso, il "Pacobace" prevede tre tipologie di esemplari: gli orsi problematici, gli orsi dannosi, gli orsi pericolosi.

39. La Tabella 3.1. del "Pacobace" contempla un diverso grado di pericolosità degli orsi, a seconda del loro comportamento.

40. A seconda del grado di pericolosità, sono previste adeguate azioni di controllo: "leggere" ed "energiche", quest'ultime a loro volta "programmabili" e "non programmabili".

41. Le azioni di controllo "non programmabile" sono quelle che possono essere attuate anche in autonomia (ovvero senza contatto preventivo con l'INFS) da parte del soggetto decisore (id est, Presidente della Provincia autonoma) qualora la situazione in essere lo imponga (meglio, non lo consenta).

42. Le azioni di controllo non programmabili sono, poi, indicate nella tabella 3.2. del "Pacobace" e corrispondono ai seguenti atteggiamenti: "orso ripetutamente segnalato in centro residenziale", "orso che attacca per difendere i propri piccoli", "orso che attacca per difendere la sua preda", "orso che segue persone", "orso che cerca di entrare in strutture", "orso che attacca senza essere provocato".

43. In questi ultimi casi, la possibilità di abbattimento dell'esemplare sconta la procedura prevista dal D.P.R. n. 357 del 1997 (autorizzazione del Ministero, parere INFS; solo parere del Ministero per singoli casi).

44. Restano in ogni caso, ferme le competenze e l'autonomia decisionale dell'Autorità di pubblica sicurezza a fronte di situazioni che comportano

rischi immediati per la sicurezza e l'incolumità pubblica. Si tratta degli atteggiamenti “anomali” indicati nella tabella 3.2. del “Pacobace”, i quali scontano, a seconda dei casi, interventi “leggeri”, “programmabili” e non “programmabili”, in base al livello di interazione uomo-orso e al conseguente grado di pericolosità.

45. Ebbene, con riferimento agli “Atteggiamenti per i quali è prevista l'applicazione delle azioni energiche (abbattimenti)”, le divise “Linee Guida” hanno previsto “l'applicazione delle azioni energiche (autorizzazioni all'abbattimento o ordinanze di abbattimento) nei confronti di soggetti problematici di orso bruno”, stabilendo che tale applicazione “è disposta dal Presidente della Provincia autonoma di Trento, anche avuto riguardo allo stato di conservazione soddisfacente che contraddistingue entrambe le popolazioni, osservando le condizioni ed i limiti stabiliti dalla normativa di riferimento, nei casi schematizzati nella seguente Tabella n. 3.

45.1. La Tabella 3 (delle “linee guida”) riporta i seguenti “atteggiamenti” anomali o critici per i quali è prevista l'applicazione delle azioni energiche (abbattimenti):

- **Aggressione con contatto fisico:** atteggiamenti n. 15 e 18 della Tabella 3.1. del “Pacobace”. A seconda dei casi: Autorizzazione del Presidente della Provincia ai sensi della L.P. n. 9 del 2018; Ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Provincia (D.P.R. 1 agosto 1972 n. 670, articolo 52, e L.R. n. 2 del 2018, art. 62);
- **Altri casi di pericolo da orso:** Atteggiamenti n. 13, 16 e 17 della Tabella n. 3.1. del Pacobace. Autorizzazione del Presidente della Provincia ai sensi della L.P. n. 9 del 2018;
- **Dannosità da orso su patrimoni per i quali l'attivazione di misure di prevenzione e/o di dissuasione risulta inattuabile o inefficace:** Atteggimento n. 14 della Tabella n. 3.1. del Pacobace - Autorizzazione del Presidente della Provincia ai sensi della L.P. n. 9 del 2018.

45.2. Come si evince dalla Tabella 3 delle “Linee Guida”, la possibilità di intervenire con lo strumento dell’ordinanza contingibile e urgente, ovvero al di fuori della procedura ordinaria scandita dalla legge provinciale n. 9 del 2018, è prevista per i casi di “Aggressione con contatto fisico”, anche in presenza di una sola aggressione e senza necessità di ulteriori verifiche (coordina con paragrafo 5.3.1.).

46. Il profilo di illegittimità che colpisce in parte qua il provvedimento avverso dall’appellante si coglie laddove, nei casi di “Aggressione con contatto fisico”, l’esercizio del potere contingibile e urgente - di natura atipica, quindi “imprevedibile” quanto alle concrete situazioni che lo inverano da accertarsi di volta in volta – viene ancorato, da un atto amministrativo presupposto (le linee guida), a precise e predeterminate condizioni dalla cui insorgenza il potere *extra ordinem* viene (automaticamente) legittimato.

47. Il carattere della contingibilità indica un grave pericolo che minaccia l’incolumità pubblica o la sicurezza urbana: una situazione imprevedibile ed eccezionale che non può essere fronteggiata con i mezzi ordinari previsti.

48. Il carattere dell’urgenza indica, invece, la presenza di un pericolo imminente che deve essere fronteggiato immediatamente; un imminente pericolosità, che impone l’adozione di un provvedimento straordinario e di durata temporanea in deroga ai mezzi ordinari previsti dalla normativa vigente.

49. L’esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente richiede, inoltre, “...il rigoroso svolgimento di una compiuta e mirata istruttoria volta a riscontrare, attraverso una indagine che faccia emergere e dia adeguatamente conto della situazione di fatto da regolare, l’effettiva sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza cui si correla una situazione di effettivo e concreto pericolo per la integrità dei beni tutelati, la quale non sia fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva” (Cons. Stato, sez. III, 19 gennaio 2021, n. 571, § 8).

50. Il potere di ordinanza contingibile e urgente, dunque, in quanto da emettersi nell'esercizio di poteri *extra – ordinem*, può essere legittimato solo in casi del tutto eccezionali, in cui esigenze di tutela urgente dell'interesse pubblico non consentano di agire in via ordinaria.

51. Nel caso di specie, il “rischio immediato per la sicurezza e incolumità pubblica”, altrimenti non fronteggiabile con i mezzi ordinari (*id est*, autorizzazione secondo la procedura ordinaria), viene “tipizzato” e ancorato a un preciso presupposto fattuale alla cui insorgenza il potere può essere esercitato.

52. Tale conformazione, peraltro in via amministrativa e non normativa, del potere contingibile e urgente finisce per snaturare l'istituto.

53. Più precisamente, e la circostanza rileva anche sub specie di *vulnus* al principio di proporzionalità, al quale deve comunque conformarsi il potere *extra-ordinem*, al paragrafo 5.3.1. delle linee guida impugnate è previsto chiaramente che, nei casi di (anche unica) “Aggressione con contatto fisico”, l'Amministrazione provinciale “Non ritiene in nessun caso di subordinare la rimozione ad un eventuale secondo attacco da parte del medesimo esemplare o ad ulteriori verifiche diverse da quelle necessarie per l'identificazione dello stesso”.

54. Il tenore letterale della disposizione depone nel senso di legittimare l'uso del potere in parola anche in assenza di una previa valutazione in concreto del caso specifico circa l'opportunità di applicazione di una misura meno afflittiva per l'animale (cattura - captivazione), elidendo l'obbligo di dimostrare l'impossibilità di ricorrere ai rimedi esistenti per fronteggiare in concreto una situazione di pericolo.

55. La disposizione, per come letteralmente intesa, descrive una fattispecie astratta ben delineata, precisa e puntuale, al verificarsi della quale insorge il potere *extra-ordinem*, di natura invece atipica, elidendo, altresì, l'obbligo della previa valutazione in merito alla individuazione del regime più adeguato e maggiormente conforme ai parametri normativi (principio di proporzionalità

e di precauzione), da commisurare alle esigenze di tutela sia dell'animale che della collettività, avuto riguardo a quanto realmente accaduto e che deve formare oggetto di adeguata verifica (quest'ultima, pretermessa dal paragrafo 5.3.1.), al fine di evitare che l'abbattimento dell'esemplare, da rimedio estremo da utilizzare a fronte di situazioni eccezionali non prevedibili quando fonte di accertati danni gravi, si trasformi in uno strumento ordinario di intervento, posto sullo stesso piano della procedura di cui alla L.P. n. 9 del 2018 (che costituisce, invece, il rimedio tipico e ordinario di intervento secondo le prescrizioni del Pacobace, delle Direttive euro-unitarie, nonché dei principi che informano l'esercizio dei poteri *extra-ordinem*).

56. In altri termini, la scelta dell'azione più idonea (la misura da adottare) diventa stringente, anziché restare libera nella valutazione del caso concreto e nel contenuto della decisione più adeguata da assumere da parte del soggetto competente, anche in relazione alle eventuali soluzioni alternative e a quanto indicato nei punti 3.2.2 e 3.4.2 del Capitolo 3 del "Pacobace".

57. Questo comporta anche un'alterazione delle procedure, poiché tende ad escludere l'ISPRA dal coinvolgimento preventivo in tutte le situazioni predefinite al punto 5.3.1., laddove tale coinvolgimento si giustifica solo nei casi eccezionali e urgenti, preventivamente non definibili e programmabili.

58. Sotto questo profilo, sintomatica si rivela la prescrizione per cui "in nessun caso" l'amministrazione intende "subordinare la rimozione ad un eventuale secondo attacco da parte del medesimo esemplare o ad ulteriori verifiche diverse da quelle necessarie per l'identificazione dello stesso".

59. L'astrazione delle verifiche implica che la misura più grave, consistente nell'abbattimento dell'esemplare, possa essere disposta con lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente (anche ad horas, con un procedimento compresso e abbassamento delle garanzie) a fronte del mero verificarsi dell'evento (id est, anche un unico contatto fisico con aggressione-ferimento: paragrafo 5.3.1. - Tabella 3 della schematizzazione paragrafo 6), senza alcuna valutazione in concreto della situazione di pericolo rappresentata

dall'esemplare in relazione sia alle condizioni ambientali, sia alle cause che hanno determinato l'aggressione, sia all'entità delle azioni di controllo da mettere in campo.

60. Proprio la circostanza che (anche) un unico, isolato episodio di contatto fisico-aggressione possa inverare il “danno grave” – quale presupposto per l'abbattimento dell'esemplare - senza ulteriori “verifiche” concrete se non quelle di identificazione dell'esemplare, conferma l'irragionevolezza e la sproporzione della disposizione poiché trascura la valutazione specifica del caso concreto, da condurre “contestualmente alla valutazione di ogni singolo intervento di rimozione”.

61. Sul punto, lo stesso parere ISPRA (v. nota protocollo n. 33143 del 22 giugno 2021) aveva rilevato che “in riferimento alla valutazione del possibile pregiudizio arrecato dagli interventi di rimozione allo stato di conservazione della popolazione di orsi (espressamente prevista dalla Direttiva Habitat, all'art. 16, comma 1), questo istituto ritiene non sufficientemente motivata la considerazione che una rimozione “media” di 2 orsi all'anno non inciderebbe sullo stato di conservazione della popolazione. Al riguardo si ritiene ineludibile una valutazione specifica, condotta contestualmente alla valutazione di ogni singolo intervento di rimozione”.

61.1. Il Collegio, con le considerazioni che precedono, non intende escludere a priori la possibilità di intervento in via contingibile e urgente da parte delle Autorità titolari del relativo potere di ordinanza.

61.2. Questo potere persiste, in quanto attribuito dall'ordinamento giuridico attraverso le fonti normative, nazionali e regionali, sopra evidenziate.

61.3. Solo che esso non può essere schermato da un atto presupposto, surrettiziamente finalizzato a legittimarne l'esercizio a condizionate date e precostituite; così operando se ne infrangerebbe la struttura e funzione.

61.4. Il presidente della Provincia e i sindaci potranno, pertanto, fare sempre uso del potere extra ordinem purché nel rispetto degli stringenti limiti che ne perimetrano l'esercizio (sopra indicati), nella impossibilità oggettiva di fare

applicazione degli strumenti ordinari già individuati dal Pacobase e dalla legge regionale n. 9 del 2018, previa valutazione del caso specifico, da condursi in concreto, di volta in volta, in ragione della accertata e motivata contingibilità e urgenza.

62. L'appellante sostiene, invero, che la condotta dell'esemplare in osservazione comunque verrebbe fatta oggetto di debita valutazione al fine della determinazione sulla misura che appare più opportuno adottare.

62.1. Tanto si ricaverebbe dal punto 6) delle "linee guida" che, a proposito delle misure energiche conseguenti ad aggressione con contatto fisico, indica, "A seconda dei casi" l'iter procedimentale di cui alla l.p. 9 del 2018 ovvero l'ordinanza contingibile e urgente di cui all'art. 52, comma 2, DPR 670 del 1972 e all'art. 62, l.r. 2 del 2018.

63. Ebbene, quali siano questi casi non è altrimenti meglio evidenziato e chiarito dalla fonte.

63.1. L'unica evidenziazione è data al paragrafo 5.3.1., dove l'Amministrazione provinciale qualifica il rischio concreto (id est, "danno grave") in presenza di "una o più aggressioni con contatto fisico che determinano ferimento/uccisione di persone" e prevede (dispone) l'abbattimento senza necessità di ulteriori verifiche (id est, valutazioni specifiche).

64. Se ne deve inferire che l'ambito di applicazione del paragrafo 6. è definito dal contenuto del paragrafo 5.3.1. e a quest'ultimo esso appronta lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente.

E' alla luce di tali argomentazioni che va letto, dunque, il punto 5.3.1. delle "Linee Guida" ("Casi di aggressione (fattispecie nn. 15 e 18 della Tabella n. 3.1)'), con la conseguenza che lo stesso s'appalesa illegittimo, così come il successivo punto 6 che ne fa conseguente applicazione.

65. L'infondatezza del ricorso rende irrilevante la questione del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia della Unione Europea, per quanto riguarda la prospettata contrarietà delle previsioni contenute nel paragrafo

5.3.1 delle dette linee guida ai principi di eccezionalità, gradualità e proporzionalità delle azioni in deroga al divieto di cattura ed uccisione degli esemplari della specie protetta *Hursus Arctos* (si cui al combinato disposto degli artt. 12 e 16 della direttiva 92/43/CEE), nonché del principio di precauzione sancito dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE.

66. La reiezione dell'appello principale rende improcedibile l'appello incidentale proposto dall'associazione WWF (sui motivi non esaminati dal Tar), per carenza di interesse.

67. In conclusione, l'appello è infondato e la sentenza deve essere confermata sia pure con diversa motivazione.

68. Le spese del grado di giudizio, liquidate in favore dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature E.T.S, seguono la soccombenza.

69. Delle stesse, ne può disporre la compensazione nei confronti della "LEAL - Lega antivivisezionista ODV" e della "Lega nazionale per la difesa del cane animal protection".

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la Provincia autonoma di Trento al pagamento delle spese del grado di giudizio che si liquidano, in favore dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature E.T.S, in euro 4.000,00 (quattromila/00) oltre accessori di legge.

Spese compensate nei confronti della "LEAL - Lega antivivisezionista ODV" e della "Lega nazionale per la difesa del cane animal protection".

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesca Quadri, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

Michele Conforti, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giuseppe Rotondo**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesca Quadri**

IL SEGRETARIO