

## La (difficile?) convivenza dell'uomo con l'orso. Osservazioni sull'ordinanza del T.A.R. Trento, Sezione Unica 31 luglio 2020

T.R.G.A. Trento, Sez. Un. 31 luglio 2020, n. 26 - Rocco, pres.; Tassinari, est. - Associazione Lega per l'abolizione della caccia (LAC) Onlus ed a. (avv. Linzola) ed a. c. Provincia autonoma di Trento (avv.ti Pedrazzoli, Cattoni e Azzolini) ed a.

### **Animali - Intervento di monitoraggio, identificazione e rimozione di un orso pericoloso per l'incolumità e la sicurezza pubblica.**

*La legittima decisione dell'amministrazione di determinarsi in via d'urgenza a seguito dell'unico episodio ascrivibile all'orso non elusivo «JJ4» non poteva prescindere dal considerare e valutare le altre misure energetiche contemplate dal PACOBACE nel caso di un orso pericoloso, dando più puntualmente conto nel contesto del provvedimento impugnato delle ragioni della incondizionata scelta della misura dell'«abbattimento» che, pertanto, si pone in contrasto con i canoni di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza.*

(Omissis)

Rilevato che:

- il 22 giugno 2020, in località «Torosi - Fontana Maora» nel Comune di Cles, un esemplare di orso bruno, specie faunistica presente nel territorio provinciale a seguito del progetto di reinserimento *Life Ursus*, ha causato il ferimento, cui ha fatto seguito il ricovero ospedaliero, di due persone;
- in conseguenza dell'episodio suddetto il Presidente della Provincia autonoma di Trento ha adottato, in data 24 giugno 2020, un'ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 52, comma 2, dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 e succ. modd., nonché a' sensi dell'art. 18, comma 2, della legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1;
- con tale provvedimento il comportamento dell'animale è stato considerato ascrivibile ai massimi livelli della scala di pericolosità secondo la tabella 3.1 del capitolo 3 del vigente Piano d'azione interregionale per la conservazione dell'orso bruno nelle Alpi Centro-Orientali (PACOBACE) essendo stato ritenuto che l'attacco dell'orso, che ha avuto luogo in orario diurno e in zona normalmente frequentata da persone, non sia dipeso da alcuna volontaria provocazione da parte dei soggetti coinvolti;
- considerato che i «dati pregressi relativi al Trentino e bibliografici evidenziano la possibilità che determinati soggetti di orso possano arrivare a reiterare attacchi all'uomo» e che «la zona ove è avvenuta l'aggressione si trova a monte di un grosso centro abitato (Cles), è accessibile liberamente al traffico automobilistico ed è caratterizzata nella stagione estiva (...) da un importante afflusso di gente (...)», l'ordinanza del 24 giugno 2020 ha poi ritenuto l'abbattimento «la misura tecnicamente più idonea a garantire le tempistiche più celeri possibili» e ha, quindi, disposto che il personale del Corpo forestale provinciale proceda con le seguenti attività: 1. monitorare in maniera intensiva l'area ove si è verificato l'incidente e gli areali potenzialmente interessati; 2. mettere in campo, nel più breve tempo possibile, le azioni necessarie all'identificazione genetica e al riconoscimento dell'esemplare che si è reso protagonista dell'incidente compatibilmente con i limiti tecnici insiti in tali tipi di attività; 3. applicare, ad avvenuta identificazione e riconoscimento dell'animale, la misura prevista dalla lett. €) del PACOBACE vale a dire l'abbattimento;
- successivamente, il 3 luglio 2020, l'animale è stato identificato in una femmina di circa 14 anni dal nome in codice «JJ4»;
- alcune associazioni per la protezione ambientale e la difesa degli animali (Associazione Lega per l'abolizione della caccia - LAC Onlus, Associazione LAV Lega Anti Vivisezione, Lega nazionale per la difesa del cane, Associazione WWF Italia Onlus, LIPU ODV) con il ricorso qui proposto *sub* r.g. n. 82 del 2020 e altre associazioni perseguitanti le medesime finalità (Ente nazionale protezione animali E.N.P.A.- Onlus e Organizzazione internazionale protezione animali OIPA - Onlus - Ong) con il ricorso sempre qui proposto *sub* r.g. n. 86 del 2020 nonché il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con il ricorso parimenti qui proposto *sub* r.g. n. 89 del 2020, hanno, quindi, impugnato l'ordinanza del Presidente della Provincia autonoma di Trento del 24 giugno 2020, censurando innanzitutto il difetto di motivazione e di istruttoria di tale provvedimento laddove è stata disposta la misura sproporzionata dell'abbattimento dell'orso a seguito di un unico episodio, non compiutamente verificato, di attacco nei confronti dell'uomo, nonché la violazione delle norme che disciplinano il potere di emanazione dei provvedimenti contingibili e urgenti e delle vigenti disposizioni, comunitarie, nazionali e provinciali, ivi compreso il PACOBACE, che tutelano in modo rigoroso l'orso bruno regolandone il prelievo, la cattura o l'abbattimento;
- con decreto n. 15 del 10 luglio 2020, emesso relativamente al ricorso *sub* r.g. n. 82 del 2020, il Presidente del T.R.G.A. di Trento, a' sensi dell'art. 56 cod. proc. amm., ha interinalmente sospesa l'efficacia del provvedimento impugnato sino all'esito della camera di consiglio odierna, nei limiti in cui non sono considerate e disposte misure di intervento ulteriori e diverse in sostituzione dell'abbattimento dell'animale reputato pericoloso per l'incolumità e la sicurezza pubblica, quali la «cattura con

*rilascio allo scopo di spostamento e/o radiomarcaggio*», ovvero la «cattura per cattivazione permanente», rispettivamente contemplate dalle lett. *g*) e *f*) del § 3.4.2 del vigente Piano d'azione interregionale per la conservazione dell'orso bruno nelle Alpi Centro-Orientali (PACOBACE);

- conseguentemente alla sospensione del provvedimento impugnato disposta con il suddetto decreto n. 15 del 10 luglio 2020, il Presidente del T.R.G.A. di Trento con decreto n. 17 del 14 luglio 2020 ha dichiarato inammissibile per difetto di interesse l'istanza di misure cautelari monocratiche proposta relativamente al ricorso *sub* r.g. n. 86 del 2020 e con decreto n. 18 del 14 luglio 2020 ha dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse l'istanza di misure cautelari monocratiche proposta relativamente al ricorso *sub* r.g. n. 89 del 2020;

- nella fattispecie in esame va *sin d'ora* evidenziato che l'esercizio da parte dell'amministrazione del potere di emettere ordinanze contingibili e urgenti non si è ripetuto nei medesimi termini e in relazione agli identici presupposti che sostanziavano i provvedimenti in precedenza scrutinati e ritenuti legittimi da questo Tribunale con le sentenze n. 63 del 2018 e n. 62 del 2020; Riuniti *ex art.* 70 cod. proc. amm., *sin da questa fase*, i ricorsi, data l'evidente connessione oggettiva dei medesimi per l'identità sia della *causa petendi* sia del *petitum*, il Collegio, nell'ambito della valutazione sommaria propria della fase cautelare ed impregiudicata ogni definitiva statuizione in rito e in merito, ritiene che non vi sia motivo per discostarsi dal *decisum* in sede monocratica sussistendo non inconsistenti profili di *fumus boni iuris* per accogliere le istanze cautelari proposte atteso che:

- invero il piano di azione interregionale per la conservazione dell'orso bruno sulle Alpi Centro-Orientali (cosiddetto PACOBACE) riconosce espressamente il generale potere di emettere ordinanze contingibili e urgenti a fronte di situazioni che comportano rischi immediati per la sicurezza e l'incolumità pubblica e tale potere neppure risulta scalfito dalla disciplina comunitaria, nazionale e provinciale sulla protezione e gestione della fauna selvatica;

- nondimeno la legittima decisione dell'amministrazione di determinarsi in via d'urgenza a seguito dell'unico episodio del 22 giugno 2020 ascrivibile all'orso non elusivo «JJ4» non poteva, peraltro, prescindere dal considerare e valutare le altre misure energetiche della «cattura con rilascio allo scopo di spostamento e/o radiomarcaggio» e della «cattura per cattivazione permanente», pure contemplate dal PACOBACE nel caso di un orso pericoloso, dando più puntualmente conto nel contesto del provvedimento impugnato delle ragioni della incondizionata scelta della misura dell'«*abbattimento*» che, pertanto, si pone in contrasto con i canoni di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza;

- tra l'altro, le precedenti ordinanze contingibili ed urgenti (ordinanze 24 luglio 2017, 1° luglio 2019 e 22 luglio 2019) adottate in occasione di comportamenti pericolosi da parte di altri esemplari di orso, condizionavano l'abbattimento, previsto in alternativa alla «cattura per cattivazione permanente», alla sussistenza di situazioni che, in relazione al comportamento assunto dall'animale, avrebbero potuto determinare ulteriore pericolo grave ed imminente per l'incolumità di terzi o degli operatori forestali impegnati nelle operazioni di rimozione;

Ritenuto, altresì, che gli effetti irreversibili della prevista misura dell'abbattimento comportino pure la sussistenza del *periculum in mora* postulato dall'art. 55 cod. proc. amm.

Tali motivazioni di fondo appaiono - allo stato - esaustive anche in comparazione a quanto *sin qui* dedotto in giudizio e ribadito all'odierna udienza camerale dalla Provincia in punto di pubblico interesse.

Le istanze cautelari sono in definitiva meritevoli di accoglimento con conseguente sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato fino alla trattazione del merito dei ricorsi che, stante la rilevanza e l'urgenza assunta dalla questione, è fissata all'udienza del 22 ottobre 2020.

Sono fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione che potranno anche tener conto delle risultanze dell'auspicato confronto tra la stessa amministrazione provinciale e le competenti amministrazioni statali non limitato alla fattispecie in esame ma esteso a possibili soluzioni del problema d'ordine generale evidenziato dagli accadimenti oggetto di causa: e ciò nello spirito dello stesso principio costituzionale di leale collaborazione tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento, da adibirsi anche nella gestione della fauna selvatica e che di per sé postula - essendo la fauna stessa patrimonio indisponibile dello Stato (cfr. art. 1 della l. 11 febbraio 1992, n. 157) - l'esigenza di una sua equilibrata distribuzione sull'intero territorio nazionale.

Le spese della fase possono essere compensate tra le parti sussistendo giustificati motivi al riguardo.

P.Q.M.

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa per la Regione autonoma del Trentino - Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, previa riunione dei ricorsi in epigrafe indicati, accoglie le domande cautelari in epigrafe e, per l'effetto, sospende l'efficacia del provvedimento impugnato, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.

Fissa per la trattazione del merito dei ricorsi in epigrafe la pubblica udienza del 22 ottobre 2020 ora di rito.

Spese della fase compensate.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

(*Omissis*)

## La (difficile?) convivenza dell'uomo con l'orso. Osservazioni sull'ordinanza del T.A.R. Trento, Sezione Unica 31 luglio 2020

1. - *Strategie di convivenza uomo-orso: il progetto di reinserimento Life Ursus e il cosiddetto PACOBACE.* Negli ultimi mesi, alcuni orsi bruni si sono resi protagonisti di ripetuti episodi di danneggiamento e di aggressione ai danni di capi di bestiame o di esseri umani, che hanno comportato l'adozione da parte delle competenti autorità di misure dagli effetti talvolta irreversibili.

Fra le aree del territorio italiano maggiormente interessate dalla presenza di detti animali vi è la Provincia di Trento, dove la attuale popolazione ursina si è formata a seguito del progetto di reinserimento *Life Ursus*, promosso dalla Provincia medesima, dal Parco Adamello Brenta e dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica (ora Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale)<sup>1</sup>.

Al fine di regolare con politiche efficaci la gestione e la conservazione della specie e assicurarne la coesistenza con l'uomo è stato adottato nel 2007/2008 il Piano di azione interregionale per la conservazione dell'orso bruno sulle Alpi Centro-Orientali (PACOBACE), redatto sulla base del quadro normativo nazionale e comunitario e formalmente recepito dalle amministrazioni territoriali delle Alpi Centro-Orientali, dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale. Il piano, che rappresenta il documento di riferimento dello Stato, delle Regioni e della Province autonome in materia di gestione e conservazione dell'orso bruno, contiene indicazioni dettagliate circa le misure da adottare per prevenire e risarcire i danni causati dall'orso, le più opportune misure di intervento sugli esemplari problematici, le modalità delle campagne di informazione e comunicazione, la formazione del personale e il monitoraggio della popolazione ursina. Nel 2014/2015 il capitolo 3 del PACOBACE, relativo ai criteri e alle procedure di azione nei confronti degli orsi problematici e di intervento in situazioni critiche, è stato modificato nella parte relativa al grado di problematicità dei possibili comportamenti degli esemplari e alle relative azioni (tab 3.1.). Nei confronti degli orsi problematici e più pericolosi, i cui comportamenti non comportano solo danni materiali alle cose, il PACOBACE [lettere j) e k) punto 3.4.2. e tab 3.1. del capitolo 3] suggerisce azioni energiche quali la cattivazione permanente e l'abbattimento, in particolare in relazione ai seguenti tipi di comportamento: ripetuta segnalazione in centro residenziale o nelle immediate vicinanze di abitazioni stabilmente in uso, danni ripetuti a patrimoni per i quali l'attivazione di misure di prevenzione e/o di dissuasione risulta inattuabile o inefficace, attacco con contatto fisico per difendere i propri piccoli, la propria preda o perché provocato in altro modo, seguito intenzionale di persone, tentativo di penetrazione in abitazioni, anche frequentate solo stagionalmente, attacco con contatto fisico senza provocazione (gradi di problematicità dal punto 13 al 18)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il Progetto *Life Ursus* nacque nel 1999 e decollò grazie a un finanziamento dell'Unione europea. Tra il 1999 e il 2002 vennero rilasciati orsi in numero (dieci) adeguato agli spazi disponibili (1.700 chilometri quadrati) e al consenso della popolazione (il 70 per cento si esprime infatti a favore dell'introduzione). Attualmente si stima che gli esemplari siano circa un centinaio, ovvero un numero doppio di quello originariamente previsti e, comunque, esorbitante rispetto alle possibilità del territorio (Inchiesta sulla battaglia contro orsi, lupi e cinghiali che divide l'Italia, Repubblica *online*, 3 settembre 2020, [https://rep.repubblica/nt/detail/longform/2020/09/03/news/il\\_rapporto](https://rep.repubblica/nt/detail/longform/2020/09/03/news/il_rapporto)). È doveroso evidenziare tuttavia che, sebbene la presenza di animali particolarmente aggressivi sia da prendere statisticamente in considerazione, la percentuale di animali ritenuti problematici è di fatto minima a fronte di un generale atteggiamento di atavica paura dell'orso nei confronti dell'uomo (Attacchi di orso all'uomo: la posizione del WWF, *almonature.com*).

<sup>2</sup> Cfr. T.R.G.A. Trento, Sez. Un. 12 maggio 2020, n. 62, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

2 - *La vicenda di JJ4*<sup>3</sup>. Il 22 giugno 2020, in località Torosi - Fontana Maora nel Comune di Cles, un esemplare di orso bruno, specie faunistica presente nel territorio provinciale a seguito del progetto di reinserimento *Life Ursus*, ha causato il ferimento, cui ha fatto seguito il ricovero ospedaliero, di due persone. In conseguenza dell'episodio suddetto il Presidente della Provincia autonoma di Trento ha adottato, in data 24 giugno 2020, un'ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'art. 52, comma 2, dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 e succ. modif., nonché ai sensi dell'art. 18, comma 2, della l.r. 4 gennaio 1993, n. 1.

Con tale provvedimento il comportamento dell'animale è stato considerato ascrivibile ai massimi livelli della scala di pericolosità secondo la tabella 3.1 del capitolo 3 del vigente Piano d'azione interregionale per la conservazione dell'orso bruno nelle Alpi Centro-Orientali (PACOBACE) essendo stato ritenuto che l'attacco dell'orso, che ha avuto luogo in orario diurno e in zona normalmente frequentata da persone, non sia dipeso da alcuna volontaria provocazione da parte dei soggetti coinvolti.

L'ordinanza *de qua*, considerato che i «dati pregressi relativi al Trentino e bibliografici evidenziano la possibilità che determinati soggetti di orso possano arrivare a reiterare attacchi all'uomo» e che «la zona ove è avvenuta l'aggressione si trova a monte di un grosso centro abitato (Cles), è accessibile liberamente al traffico automobilistico ed è caratterizzata nella stagione estiva da un importante afflusso di gente», ha poi ritenuto l'abbattimento «la misura tecnicamente più idonea a garantire le tempistiche più celeri possibili» e ha, quindi, disposto che il personale del Corpo forestale provinciale procedesse con le seguenti attività: 1. monitorare in maniera intensiva l'area ove si è verificato l'incidente e gli areali potenzialmente interessati; 2. mettere in campo, nel più breve tempo possibile, le azioni necessarie all'identificazione genetica e al riconoscimento dell'esemplare che si è reso protagonista dell'incidente compatibilmente con i limiti tecnici insiti in tali tipi di attività; 3. applicare, ad avvenuta identificazione e riconoscimento dell'animale, la misura prevista dalla lett. k) del PACOBACE vale a dire l'abbattimento; successivamente, il 3 luglio 2020, l'animale è stato identificato in una femmina di circa 14 anni dal nome in codice JJ4.

Alcune associazioni per la protezione ambientale e la difesa degli animali (Associazione Lega per l'abolizione della caccia - LAC Onlus, Associazione LAV Lega anti vivisezione, Lega nazionale per la difesa del cane, Associazione WWF Italia Onlus, LIPU ODV, Ente nazionale protezione animali E.N.P.A. - Onlus e Organizzazione Internazionale Protezione Animali OIPA - Onlus - Ong) nonché il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare hanno impugnato l'ordinanza del Presidente della Provincia autonoma di Trento del 24 giugno 2020, censurando innanzitutto il difetto di motivazione e di istruttoria di tale provvedimento laddove è stata disposta la misura sproporzionata dell'abbattimento dell'orso a seguito di un unico episodio, non compiutamente verificato, di attacco nei confronti dell'uomo, nonché la violazione delle norme che disciplinano il potere di emanazione dei provvedimenti contingibili e urgenti e delle vigenti disposizioni, comunitarie, nazionali e provinciali, ivi compreso il PACOBACE, che tutelano in modo rigoroso l'orso bruno regolandone il prelievo, la cattura o l'abbattimento.

Con decreto n. 15 del 10 luglio 2020, il Presidente del T.R.G.A. di Trento, ai sensi dell'art. 56 cod. proc. amm., ha interinalmente sospeso l'efficacia del provvedimento impugnato sino all'esito della Camera di consiglio, nei limiti in cui non sono considerate e disposte misure di intervento ulteriori e diverse in sostituzione dell'abbattimento dell'animale reputato pericoloso per l'incolumità e la sicurezza pubblica, quali la «cattura con rilascio allo scopo di spostamento e/o radiomarcaggio», ovvero la «cattura per cattivazione permanente», rispettivamente contemplate dalle lett. i) e j) del § 3.4.2 del vigente Piano d'azione interregionale per la conservazione dell'orso bruno nelle Alpi Centro-Orientali (PACOBACE).

La sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato è stata confermata dalla ordinanza in commento, resa dal Collegio all'esito della Camera di consiglio del 31 luglio 2020, in cui il T.A.R. ha ritenuto sussistere «non inconsistenti profili di *fumus boni iuris* per accogliere le istanze cautelari proposte».

<sup>3</sup> Così ricostruita dalla ordinanza in commento.

In particolare, il Tribunale, pur reputando legittima la decisione dell'amministrazione di determinarsi in via d'urgenza a seguito dell'unico episodio del 22 giugno 2020 ascrivibile all'orsa JJ4, ha evidenziato l'omessa valutazione delle altre misure energiche della cattura con rilascio allo scopo di spostamento e/o radiomarcaggio e della cattura per captivazione permanente, pure contemplate dal PACOBACE nel caso di un orso pericoloso, e la mancata indicazione nel contesto del provvedimento impugnato delle ragioni della incondizionata scelta della misura dell'abbattimento che, pertanto, «si pone in contrasto con i canoni di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza».

Il Collegio ha posto peraltro a raffronto l'ordinanza impugnata con altri provvedimenti contingibili e urgenti in precedenza scrutinati dal medesimo Tribunale, adottate in occasione di comportamenti pericolosi da parte di altri esemplari di orso (ordinanze 24 luglio 2017, 1° luglio 2019 e 22 luglio 2019), che condizionavano l'abbattimento, previsto in alternativa alla cattura per captivazione permanente, alla sussistenza di situazioni che, in relazione al comportamento assunto dall'animale, avrebbero potuto determinare ulteriore pericolo grave ed imminente per l'incolumità di terzi o degli operatori forestali impegnati nelle operazioni di rimozione, evidenziando anche sotto tale profilo la irragionevolezza della ordinanza del 24 giugno 2020.

Il T.A.R. ha ritenuto, altresì, sussistente il *periculum in mora* postulato dall'art. 55 cod. proc. amm., tenuto conto degli effetti irreversibili della prevista misura dell'abbattimento.

In data 28 luglio 2020 l'orsa JJ4 è stata catturata, radiocollarizzata e lasciata libera, conformemente alla misura di cui alla lett. i) del § 3.4.2. del vigente PACOBACE.

L'indomani, con ordinanza n. 491102 dell'11 agosto 2020 il Presidente della Provincia autonoma di Trento ha revocato la precedente ordinanza del 24 giugno 2020, disponendo la traslocazione dell'animale e la captivazione permanente presso il recinto del Casteler.

Tale provvedimento è stato impugnato dalle Associazioni ENPA e OIPA, che ne hanno chiesto l'annullamento previa sospensione dell'efficacia, evidenziando tra l'altro che l'orsa in questione si occupa attualmente dei propri cuccioli, non ancora completamente autosufficienti e che la captivazione avverrebbe in un periodo in cui la presenza di turisti è fortemente diminuita e gli orsi sono prossimi al letargo.

I rilievi illustrati sono stati condivisi dal Presidente T.R.G.A. Trento, che con decreto in data 16 settembre 2020 ha disposto la sospensione in via interinale dell'impugnata ordinanza del Presidente della Provincia autonoma di Trento n. 491102 dell'11 agosto 2020 limitatamente al punto 2 del suo dispositivo («procedere, nel più breve tempo possibile, alla cattura dell'animale per la traslocazione e la captivazione permanente presso il recinto del Casteler»), rinviando alla data dell'8 ottobre 2020 la trattazione collegiale dell'incidente cautelare.

Anche in tal caso, il Tribunale ha ritenuto la sussistenza del *periculum in mora* con riferimento al danno grave e irreparabile paventato dalle associazioni ricorrenti, reputando allo stato sufficiente al fine di garantire la tutela della pubblica incolumità e sicurezza la misura, già di fatto applicata, della cattura con rilascio allo scopo di spostamento e/o radiomarcaggio.

**3. - I provvedimenti del T.A.R. Trento.** Prima di spendere alcune considerazioni in ordine alla decisione in commento, è opportuno soffermarsi, sia pur brevemente, sui presupposti legittimanti il ricorso, da parte della Pubblica Amministrazione, all'istituto dell'ordinanza contingibile e urgente e sulla tutela cautelare nel processo amministrativo.

**3.1 - Ordinanze contingibili e urgenti e obbligo di motivazione.** Come è noto, le ordinanze di necessità e urgenza sono atti a contenuto atipico adottati dalla Pubblica Amministrazione nei casi espressamente previsti dalla legge al fine di fronteggiare, in determinate materie (ordine e sicurezza pubblica ovvero sanità e igiene pubblica), situazioni di emergenza non preventivabili<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Si pensi, ad esempio, al potere attribuito al sindaco ex art. 54, comma 4 TUEL di emettere ordinanze contingibili e urgenti per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana; al potere di precettazione

L'istituto è espressione di un potere amministrativo *extra ordinem*, come tale rigorosamente soggetto al principio di legalità<sup>5</sup>.

Le ordinanze di necessità e urgenza presuppongono una situazione eccezionale e imprevedibile, tale da giustificare l'immediato ricorso a tale strumento. Esse si caratterizzano per la atipicità, indeterminatezza ed elasticità del contenuto, eventualmente anche in deroga alle previsioni di legge, salvo in ogni caso il rispetto dei principi generali dell'ordinamento e dei precetti costituzionali nonché, secondo un certo orientamento, delle norme comunitarie.

La natura giuridica dell'istituto in parola è discussa. Secondo un primo orientamento, proprio l'attitudine a derogare, sia pure provvisoriamente, a disposizioni di rango ordinario, unitamente al contenuto generale e astratto, deporrebbe per la natura normativa delle ordinanze in questione.

In senso contrario se ne ritiene la natura formalmente e sostanzialmente amministrativa, tenuto conto della temporaneità delle statuizioni, come tali inidonee a innovare stabilmente l'ordinamento giuridico.

Secondo una tesi intermedia, occorre verificare in concreto il contenuto dell'ordinanza, distinguendo a seconda che lo stesso abbia portata generale e astratta, e dunque innovativa, o sia destinato a risolvere una situazione specifica.

L'esercizio del potere di ordinanza soggiace peraltro ai limiti procedurali e, segnatamente, agli obblighi di motivazione e di adeguata istruttoria previsti dalla l. 7 agosto 1990, n. 241: l'eccezionalità e imprevedibilità della situazione legittimante non solo non sollevano l'Amministrazione dal rispetto degli obblighi in questione, ma, anzi, impongono una puntuale esplicitazione dei motivi, anche in relazione alla soluzione adottata nel doveroso rispetto del principio di proporzionalità e ovvero di utilità e congruità del mezzo prescelto in relazione allo scopo perseguito e del minore sacrificio possibile per i destinatari del provvedimento<sup>6</sup>.

**3.2 - La tutela cautelare nel processo amministrativo.** L'articolo 55 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), disciplinante le misure cautelari, prevede la possibilità per il Collegio di emanare con ordinanza, su domanda del ricorrente che alleggi di subire un pregiudizio grave e irreparabile durante il tempo necessario a giungere alla decisione sul ricorso, le misure cautelari che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso.

L'istituto è espressione del principio di effettività della tutela giurisdizionale consacrato dall'art. 24 Cost., consentendo di anticipare nelle more del giudizio, sia pure a titolo provvisorio, gli effetti della decisione finale così preservandone gli esiti.

Oltre che per la provvisorietà degli effetti e per la strumentalità rispetto alla decisione di merito, il provvedimento interinale si caratterizza per la sommarietà dell'accertamento.

---

disciplinato dall'art. 8, legge n. 146/1990; ai «provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica» adottabili dal Prefetto ai sensi dell'art. 2 T.U.L.P.S.; al potere di ordinanza riconosciuto dall'art. 5, legge n. 225/1992, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile.

<sup>5</sup> Secondo taluni l'istituto rinvie il proprio fondamento costituzionale nell'art. 77 Cost., norma che riconoscerebbe, in generale, l'opportunità di conferire all'esecutivo poteri eccezionali per contrastare situazioni contingibili.

<sup>6</sup> Parla di «*motivazione rinforzata*» F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2020, 448, cui si rinvia per una esaustiva trattazione dell'istituto. Con riferimento al potere del sindaco di emanare ordinanze ai sensi dell'art. 54, comma 4, d.lgs. n. 267/2000, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 11 novembre 2019, n. 5319, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, ha chiarito che «queste possono essere adottate per fronteggiare situazioni impreviste e non altrimenti fronteggiabili con gli strumenti ordinari e presuppongono necessariamente situazioni, non tipizzate dalla legge, di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da una istruttoria adeguata e da una congrua motivazione, avuto riguardo, soprattutto, all'impossibilità di utilizzare i rimedi di carattere ordinario apprestati dall'ordinamento» (nel medesimo senso v. T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 29 giugno 2017, n. 1072, in *Foro amm.*, 2017, 6, 1410). La sussistenza dei presupposti legittimanti l'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente deve essere suffragata da adeguata istruttoria (cfr., *ex multis*, T.A.R. Piemonte - Torino, Sez. II 24 novembre 2017, n. 1271, <https://www.giustizia-amministrativa.it/>; Cons. Stato, Sez. V 21 febbraio 2017, n. 774, *ivi*).

Presupposti per l'adozione della misura cautelare sono il *periculum in mora* e il *fumus boni iuris*. In particolare, come già ricordato, il ricorrente deve allegare «di subire un pregiudizio grave e irreparabile durante il tempo necessario a giungere alla decisione sul ricorso» che il Tribunale apprezzerà in concreto, ponendolo in bilanciamento con gli interessi delle altre parti.

Il termine «pregiudizio», impiegato dal legislatore, esprime un concetto più ampio rispetto al danno, estendendosi fino a comprendere, accanto alla lesione effettiva, anche una lesione meramente potenziale, ferma restando la necessaria correlazione del pregiudizio allegato alla durata del processo.

Oltre a motivare sulla valutazione del pregiudizio allegato, l'ordinanza cautelare «indica i profili che, ad un sommario esame, inducono ad una ragionevole previsione sull'esito del ricorso» (art. 55, comma 9 cod. proc. amm.).

La misura interinale presuppone, dunque, una valutazione prognostica positiva in ordine all'accoglimento del ricorso ed è sostanzialmente preordinata a preservarne l'esito, a fronte di una situazione concreta suscettibile di comprometterlo irrimediabilmente.

Prima della trattazione della domanda cautelare da parte del Collegio, in caso di estrema gravità e urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della Camera di consiglio, il ricorrente può chiedere al Presidente del T.A.R. o della Sezione cui il ricorso è assegnato di disporre misure cautelari provvisorie; il Presidente provvede con decreto che conserva efficacia fino alla Camera di consiglio (cfr. art. 56 cod. proc. amm.).

**3.3 - Brevi considerazioni. Verso un ripensamento della convivenza uomo orso.** Orbene, l'ordinanza emessa dal Presidente della Provincia autonoma di Trento il 24 giugno 2020 (così come quella dell'11 agosto 2020) invoca a proprio fondamento la disposizione di cui all'art. 52, comma 2, dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché l'art. 18, comma 2, della l.r. 4 gennaio 1993, n. 1<sup>7</sup>. Ciò nondimeno, il provvedimento in questione attinge al PACOBACE, facendo (malamente) applicazione dei criteri di classificazione dei comportamenti e delle possibili conseguenze in punto di azioni esperibili dalla Pubblica Amministrazione.

Al riguardo è opportuno segnalare che il generale potere di emettere ordinanze contingibili e urgenti è riconosciuto espressamente anche dallo stesso PACOBACE (punti 3.2.2. e 3.4.2. del capitolo 3 - criteri e procedure d'azione nei confronti degli orsi problematici e d'intervento in situazioni critiche), secondo il quale 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<sup>8</sup>.

Detto altrimenti, attingendo ai poteri *extra ordinem* attribuitigli dalle norme citate, il Presidente della Provincia ha applicato misure predisposte dal Piano (decretando l'abbattimento di JJ4), derogando, tuttavia, alle previsioni procedurali stabilite in via ordinaria dal Piano stesso.

Senonché, come ampiamente chiarito, il pur eventualmente legittimo ricorso allo strumento della ordinanza contingibile e urgente non solleva la Pubblica Amministrazione dall'obbligo di motivazione, che,

---

<sup>7</sup> A mente del citato art. 52, comma 2 dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, il Presidente della Provincia «adotta i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più Comuni». L'art. 18 della legge regionale n. 1/1993 disciplina i provvedimenti contingibili ed urgenti del sindaco, disponendo che quest'ultimo «adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità dei cittadini» e prevedendo al comma 2 il potere suppletivo del Presidente della Giunta provinciale, che provvede con propria ordinanza o a mezzo di commissario in caso di inerzia del sindaco o «dove sono interessati due o più Comuni».

<sup>8</sup> Come chiarito da T. R.G.A. Trento, Sez. Un. 12 maggio 2020, n. 62, sopra citata, «il potere suddetto, esercitato al di fuori ed indipendentemente dalle procedure ordinarie prescritte in presenza di un orso pericoloso, per sua natura, data l'attitudine a derogare anche alla disciplina di rango primario, non prevede alcuna autorizzazione da parte del Ministero dell'ambiente, né alcun parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, come, viceversa, è prescritto quanto al procedimento ordinario».

al contrario, va puntualmente adempiuto con riferimento specifico alla sussistenza dei presupposti legittimanti l'adozione del provvedimento e al rispetto dei principi di minor sacrificio e di proporzionalità fra il mezzo impiegato e lo scopo perseguito.

Invero, la lacunosità della motivazione dell'ordinanza provinciale si apprezza sotto il duplice profilo della individuazione del grado di problematicità dell'esemplare di orso – che viene fatto apoditticamente discendere dalla considerazione, non suffragata da valutazioni tecniche, secondo cui l'animale avrebbe attaccato le vittime senza essere stato provocato – e della scelta della misura conseguentemente applicabile. In particolare, l'attacco deliberato dell'uomo da parte dell'orso costituisce una eventualità estremamente rara, essendo piuttosto altamente probabile che l'animale percepisca come provocazione un comportamento, pur involontario, dell'uomo o reagisca secondo natura ad un incontro inaspettato. Si tratta, in ogni caso, di valutazioni di competenza di professionisti specializzati il cui contributo si atteggia quale imprescindibile supporto di provvedimenti impositivi di misure conseguentemente adottati dalla Pubblica Amministrazione, specie se di contenuto drastico quale quella in contestazione.

Inoltre, la rimozione dell'esemplare, e, ovvero, il suo abbattimento, viene individuata dal Presidente della Provincia autonoma di Trento quale unica misura atta ad eliminare i rischi per l'incolumità pubblica nonché misura tecnicamente più idonea a garantire le tempistiche più celeri possibili; anche in tal caso le conclusioni della Pubblica Amministrazione non risultano sostenute da adeguata motivazione, segnatamente in riferimento al più volte ricordato criterio di proporzionalità e minor sacrificio.

Appaiono dunque pienamente condivisibili le determinazioni del T.R.G.A. Trento che, sia pure con la sinteticità propria della fase cautelare, ha disposto la sospensione del provvedimento impugnato.

Vale la pena evidenziare che il bene giuridico suscettibile di irrimediabile compromissione (*periculum in mora*) viene espressamente individuato nella ordinanza del T.R.G.A. Trento del 31 luglio 2020 nella fauna, quale patrimonio indisponibile dello Stato tutelato *ex lege* n. 157/1992, e nella esigenza di una sua equilibrata distribuzione sull'intero territorio nazionale, e non già nella vita dell'esemplare di orso di cui si dispone l'abbattimento, ciò che appare invero anacronistico alla luce della crescente attenzione che la società e il mondo giuridico riservano modernamente agli animali<sup>9</sup>.

Estremamente stringate risultano, viceversa, le motivazioni addotte nel decreto presidenziale del 16 settembre 2020 in ordine alla sussistenza del *periculum in mora*, limitandosi sul punto il Tribunale a rinviare al danno grave e irreparabile paventato dalle associazioni ricorrenti in relazione alla necessità di accudimento dei cuccioli da parte dell'orsa JJ4.

Poiché, peraltro, il distacco precoce dalla madre dei cuccioli potrebbe pregiudicarne la sopravvivenza, la decisione del Tribunale amministrativo risulta coerente con la precedente pronuncia del 31 luglio 2020. Occorrerà attendere ottobre per conoscere le determinazioni definitive dell'Autorità giudiziaria, anche alla luce di possibili ulteriori iniziative intraprese dalla Pubblica Amministrazione all'esito di un eventuale confronto con le competenti amministrazioni statali, che il Tribunale stesso ritiene auspicabile onde addivenire a «possibili soluzioni del problema d'ordine generale evidenziato dagli accadimenti oggetto di causa»<sup>10</sup>.

Guardando oltre la composizione della vicenda, i tempi sono, dunque, forse maturi per un ripensamento della convivenza fra uomo e orso, che tenga in debita considerazione le caratteristiche etologiche della specie e, in via definitiva, il valore superiore della vita in tutte le sue forme.

Diana Russo

---

<sup>9</sup> Per una ricostruzione approfondita della attuale condizione giuridica degli animali nell'ordinamento italiano si rinvia alla lettura del seguente contributo: M. PRIMAVERA - D. RUSSO, *Maltrattamento di animali e responsabilità del medico veterinario*, in questa Riv., 2016, 6.

<sup>10</sup> L'ordinanza, in considerazione della rilevanza e urgenza assunta dalla questione, ha fissato l'udienza del 22 ottobre 2020, sospendendo l'efficacia del provvedimento impugnato.