

N. 06002/2020 REG.PROV.CAU.

N. 07812/2020 REG.RIC.

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

Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

Il Presidente

ha pronunciato il presente

DECRETO

sul ricorso numero di registro generale 7812 del 2020, proposto da Ente Nazionale Protezione Animali - E.N.P.A Onlus, Organizzazione Internazionale Protezione Animali – O.I.P.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Valentina Stefutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Aurelio Saffi n. 20;

contro

Provincia Autonoma di Trento, non costituita in giudizio;

nei confronti

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dell'Interno, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Ministero della Salute, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, non costituiti in giudizio;

per la riforma dell' ordinanza cautelare del T.R.G.A. – della Provincia di Trento n. 41/2020, resa tra le parti, concernente: “Intervento di monitoraggio e rimozione per captivazione permanente di un orso pericoloso per l'incolumità e la sicurezza pubblica”;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista l'istanza di misure cautelari monocratiche proposta dal ricorrente, ai sensi degli artt. 56, 62, co. 2 e 98, co. 2, cod. proc. amm.;

Considerato, che ai presenti fini cautelari, rileva non soltanto l'emergere di profili che, pur nella fase di sommaria delibazione, fanno apparire elementi di "fumus boni juris" dell'appello, ma anche – e soprattutto – profili che rendano indispensabili la tutela cautelare monocratica nelle more della discussione collegiale;

Ritenuto che ai suddetti fini, la articolata e motivata ordinanza appellata, che giunge a conclusioni opposte rispetto a tre precedenti decreti del Presidente del medesimo collegio giudicante, merita approfondita riflessione nella sede collegiale su alcuni profili che, già in punto di legittimità, potrebbero condurre ad una diversa conclusione;

RITENUTO IN PREMESSA

La controversia riguarda la captivazione permanente di un esemplare femmina di orso bruno delle alpi centro – orientali.

Tale specie animale è considerata all'allegato IV (specie di interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa) della direttiva 92/43/CEE, e inserita all'art. 2, co. 1, L: n. 157/1992 (Legge quadro per la protezione della fauna selvatica) tra le specie "particolarmente protette".

La natura di specie particolarmente protetta che richiede "una protezione rigorosa" è ribadita, con norme di puntualizzazione e dettaglio, dal regolamento attuativo della citata direttiva UE, approvato con D.P.R. n. 357/1997, allegato b), e articoli 8 e 12 per i profili che qui interessano;

La competenza della Provincia autonoma di Trento, con propria legge provv. n. 9 del 2018, in dichiarata attuazione dell'art. 16 Direttiva U.E. 92/43 (di cui il D.P.R. n. 357/1997 è a sua volta attuativo) ha disposto all'art. 1, co. 1, proprio per la specie "ursus arctos (e canis lupus)", la possibilità che siano autorizzati "previo parere

dell'ISPRA, il prelievo, la cattura o l'uccisione a condizione che non esista un'altra soluzione valida”;

E' quest'ultimo, nel quadro comunitario e nazionale sopra brevemente delineato, il parametro normativo rispetto al quale va verificata la legittimità dell'ordinanza presidenziale impugnata (che aveva a sua volta revocato un'ordinanza di abbattimento dell'orsa in questione, a seguito di immediata sospensione da parte del T.R.G.A. Trento) e la corretta interpretazione del sistema normativo operata dall'ordinanza collegiale appellata e sulle quali emergono profili da approfondire e di contraddittorietà da risolvere, cui la sede collegiale potrà provvedere;

A) Le condizioni di pericolosità dell'orsa che hanno giustificato “per i motivi di sicurezza pubblica” (art. 1 co. 1 legge prov. citata) ” l'ordine di catturare l'orsa (e non i suoi tre cuccioli) e di custodirla definitivamente nel recinto di Casteller:

A1) Episodio in località Torosi 22 giugno 2020:

La relazione del servizio forestale Prov. Trento descrive un episodio di aggressione a due persone sul sentiero di Monte Peller, da parte di un orso non identificato.

Si osserva che, già in data 24 giugno, il servizio provinciale di Trento disponeva, ai fini della identificazione e dell'abbattimento, azione indicata ai punti 1) 2) e 3) della stessa nota;

A2) In data 2 luglio 2020 la Provincia identificava l'esemplare come l'orsa JJ4, senza essere in grado – come da propria relazione – di dire se l'orsa fosse o meno accompagnata da cuccioli.

A3) Successivo episodio e successiva relazione (30 agosto 2020) di due forestali provinciali, in cui si descrive un “falso attacco” dell'orsa, ormai identificata con tre cuccioli.

Emergono su quest'ultimo episodio i seguenti punti essenziali:

A3a) i forestali si addentrano nella boscaglia “per verificare cosa stesse mangiando l'orsa”

A3b) avvistata l'orsa nel bosco, il primo dei due forestali si dava "prontamente alla fuga", come il secondo forestale che addirittura cadeva a terra, mentre l'orsa dopo breve inseguimento si bloccava e "fuggiva" (virgolettati dalla relazione)

B) Dagli episodi richiamati emergono aspetti che sembrano non essere stati considerati dalla appellata ordinanza, quali ad esempio:

B1) che il PACOBACE (Piano di azione per la conservazione dell'orso bruno delle Alpi centro orientali) vincolante per la Provincia e dalla stessa citato quale presupposto per l'azione, prescrive, per la captivazione permanente la soluzione (insieme all'abbattimento), del tutto residuale allorché una approfondita istruttoria abbia incluso ogni alternativa, laddove, al contrario, nella fattispecie:

- la zona del primo attacco con feriti, relativa ad esemplare allora neppure identificato, si è verificato in area boschiva, a circa 1700 mt di altezza, dopo circa 12-13 Km di salita dal paese di Cles (dati ricavati dalla stessa relazione 23 giugno 2020 del servizio provinciale competente) il che palesemente contrasta - sulla base di una semplice e onesta ricostruzione orografica della zona con le indicazioni del luogo (da parte della Provincia) quali "in prossimità del Comune di Cles" e "accessibile liberamente al traffico automobilistico" (quota tra virgolette dalla relazione). Il che è confermato dalle vittime della aggressione, uno dei quali (sig. Massironi) inoltre ha affermato, a verbale della relazione della Provincia, di essersi scagliato contro l'orso, il quale a quel punto lo aveva attaccato e ferito, in una azione durata un tempo brevissimo;

- la seconda relazione, questa volta effettuata allorché l'ordine di abbattimento era stato sostituito a quello di captivazione, desume la pericolosità tale da imporre la captivazione definitiva da azioni descritte dai due dipendenti forestali nel riferire sul "falso attacco", che indicano negli stessi operatori, e per loro stessa dichiarazione, il compimento di azioni che rappresentano l'opposto di ciò che le stesse istruzioni della Provincia di Trento raccomandano alla generalità dei cittadini (e ovviamente

anzitutto agli operatori forestali) e cioè: atti di disturbo (suono del clacson) in particolare quando gli orsi si nutrono nel periodo anteriore al letargo; avvicinarsi nel bosco fitto a un'orsa con cuccioli (come detto, per verificare “cosa stesse mangiando”) mentre gli stessi mangiano; non correre o fuggire in presenza dell'orso, restare fermi o allontanarsi lentamente – come raccomandato in tutta la cartellonistica provinciale disseminata nella stessa Provincia delle aree frequentate da orsi.

C) Il ruolo dell'I.S.P.R.A.

Tutte le disposizioni in materia impongono alla Provincia di provvedere – e ciò vale anche per la ordinata captivazione permanente – previo parere dell'ISPRA.

Detto parere, pacificamente, non è stato richiesto nell'immediatezza del primo incontro (giugno 2020), né dopo l'identificazione (2 luglio 2020) e neppure dopo l'adozione dell'ordinanza oggi impugnata (11 agosto 2020).

Sembra, invero, che la motivazione della mancanza di previo parere, giustificata con l'assoluta urgenza, vista la estrema pericolosità dell'orsa, appaia contraddetta dal lungo periodo di tempo lasciato trascorrere e dalla mancata acquisizione dell'avviso obbligatorio ISPRA persino quando, modificando l'ordine di abbattimento nell'attuale ordine di captivazione, la stessa Provincia, a seguito di plurimi provvedimenti cautelari del TRGA, aveva dovuto diminuire l'intensità dell'azione disposta.

Appare poi che l'ordinanza del TRGA omette la pur minima considerazione che sia l'ISPRA sia l'Istituto zooprofilattico del Lazio e Toscana (atti del 12 agosto e del 21 luglio) – su assai meritevole richiesta del Ministro dell'ambiente – hanno conformemente valutato la “non problematicità” dell'orsa JJ4, con argomenti scientifici ampi e indipendenti – da ultimo il “falso attacco con forestale a terra ove l'orsa si ferma e torna indietro senza alcun contatto – certo ben più credibili, in

questa sede sommaria, di relazioni predisposte da uffici e dipendenti dalla Provincia di Trento il cui Presidente ha adottato gli atti - .

Si ritiene, in questa sede, che dette valutazioni scientifiche – illegittimamente omesse dalla Provincia ma lodevolmente acquisite dal Ministro competente – abbiano rilevanza, ancorché originate dall'ordine di abbattimento e non dell'attuale ordine di captivazione permanente, poiché riguardano esattamente lo stesso esemplare e hanno data successiva all'unico episodio di attacco, laddove spiegano bene proprio la non problematicità anche con il – successivo – falso attacco;

Considerato perciò che si hanno forti dubbi sul rispetto delle citate norme europee, nazionali e provinciali, quanto al mancato ricorso – previa approfondita istruttoria, incluso il parere preventivo dell'ISPRA qui mancante,- alle disposizioni cogenti dell'art. 11 PACOBACE che pure la Provincia di Trento richiama nell'atto impugnato;

D) Sulla gravità e irreparabilità del danno

La ponderazione tra i contrapposti interessi, da condurre in concreto, deve essere condotta tra l'esigenza di sicurezza pubblica e prevenzione di attacchi pericolosi e reiterati e non altrimenti evitabili, da un lato, e l'esigenza di tutela della vita e del benessere di esemplari di specie protetta in modo speciale e rigoroso da disposizioni che nessun tentativo di azione provinciale ancorché autonoma potrà in alcun modo superare.

D1) Il contesto attuale nel quale anche temporalmente si colloca la pronuncia cautelare è quello di una stagione che, con la conclusione dell'estate, da un lato drasticamente riduce la presenza umana nelle zone con presenza di orsi (e ciò ovviamente alla luce di ogni più semplice ricognizione dell'andamento turistico in Trentino), e dall'altro – proprio per gli orsi, coincide con la preparazione al letargo, che impegna i plantigradi – lungi da accrescere la (non provata nella fattispecie)

pericolosità – nella rapida ingestione di grandi quantità di cibo appunto per i mesi di digiuno invernale;

D2) Danno irreparabile all'esemplare JJ4

L'esecuzione dell'ordinanza impugnata in primo grado comporterebbe la cattivazione permanente, con effetto immediato, dell'orsa presso la località recintata Casteller.

E' sufficiente leggere la relazione 21 settembre 2020 (con gli allegati anche fotografici) n. 3449, del Raggruppamento carabinieri CITES, di sopralluogo presso il luogo di destituzione orsi "Casteller" per la quale questo Giudice rende merito all'iniziativa del Ministro dell'ambiente che l'ha ordinata – per osservare che la detenzione presso tale struttura non garantirebbe affatto le adeguate condizioni di benessere cui le norme, anzitutto quelle inderogabili e di valenza costituzionale della direttiva UE, subordinano la custodia di ciascun esemplare di questa specie, essendo ad oggi lontano nel tempo e non stimabile il momento – se mai vi sarà – in cui detta struttura sarà ritenuta "adeguata" da organismi indipendenti.

D3) Danno irreparabile per i tre cuccioli dell'orsa JJ4

L'ordinanza appellata accenna - citando documentazione scientifica - al non aggravamento del pericolo di morte dei cuccioli ove la sola madre fosse catturata.

Rileva questo Giudice che le stesse linee guida della Provincia di Trento per la gestione dei cuccioli di orso orfani – al di là di superficiali richiami a orsi russi o svedesi, che appartengono a specie di orso diverso da quello delle Alpi centro-orientali – proprio per i cuccioli del Trentino, segnala come "normale" l'allontanamento dalla madre a circa. 16-17 mesi di età, cioè appunto almeno dopo il primo letargo, che nel caso in esame inizierà tra poche settimane.

Resta inspiegabile – dato anche il fatto che tre cuccioli non costituiscono esperienza media di filiazione così abbondante con un unico parto per una sola femmina che invece in questo caso li ha condotti tutti alla sopravvivenza – quale sia il dato

scientifico su cui l'ordinanza appellata ha fondato, in poche righe, il proprio convincimento che tre cuccioli orfani potrebbero sopravvivere da soli ovvero con la madre secondo il medesimo grado di probabilità, salvo un rigo a pag. 2 delle “linee guida cuccioli” della Provincia di Trento, in cui si cita un ricercatore svedese che ha ovviamente lavorato su orsi scandinavi, e un ricercatore russo che nel 2005 si è riferito, ovviamente, a orsi russi, e cioè in situazioni e per specie di plantigradi non comparabili con la specie protetta “orso bruno delle alpi centro – orientali” come dovrebbe essere evidente anche alla luce della comune esperienza di chi per legge deve “proteggere” in modo speciale questa specie; e dove viceversa nessun riferimento scientifico è introdotto con riguardo alle probabilità di sopravvivenza di orsi orfani delle alpi centro-orientali, come sarebbe stato doveroso attendersi da una (guida) relativa ai cuccioli orfani di questa particolare specie di orsi.

P.Q.M.

Alla luce di quanto osservato, e salvo ulteriore approfondimento collegiale accoglie l'istanza e per l'effetto in riforma totale dell'ordinanza appellata sospende l'esecutorietà della ordinanza impugnata in primo grado, fino alla discussione collegiale cautelare, che fissa alla camera di consiglio del 19 novembre 2020

Il presente decreto sarà eseguito dall'Amministrazione ed è depositato presso la Segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma il giorno 12 ottobre 2020.

Il Presidente
Franco Frattini