

Le ordinanze contingibili ed urgenti in tema di abbattimento di animali pericolosi: tutela degli animali e pubblica incolumità

di Vincenza Caracciolo La Grotteria

1. Premesse. - 2. Cenni sulla disciplina concernente il potere di ordinanza contingibile ed urgente in tema di cattura ed abbattimento degli orsi. - 3. L'orientamento della giurisprudenza. - 4. Note conclusive

1. - Premesse. Con il decreto n. 19/2023 il T.R.G.A. Trento ha sospeso l'efficacia dell'ordinanza n. 1 dell'8 aprile 2023 con cui il Presidente della Provincia autonoma di Trento, mediante provvedimento di natura contingibile e urgente, ha disposto la rimozione di un orso pericoloso al fine di garantire l'incolumità e la sicurezza pubblica a seguito della avvenuta aggressione di un uomo.

Il decreto cautelare, nonostante la natura provvisoria ed interinale del provvedimento, motiva ampiamente la determinazione del Presidente il quale, dopo avere esaminato puntualmente l'ordinanza sotto il profilo fattuale e giuridico, ha ritenuto di sospendere esclusivamente l'effetto dell'ordinanza concernente la immediata soppressione dell'orso. Ne deriva che l'ordinanza ha mantenuto l'efficacia rispetto alla cattura dell'animale che, nelle more della celebrazione dell'udienza camerale, è stato catturato e rimarrà recluso in condizioni di sicurezza.

2. - Cenni sulla disciplina concernente il potere di ordinanza contingibile ed urgente in tema di cattura ed abbattimento degli orsi. Le ordinanze emesse dal Presidente della Provincia di Trento trovano il loro fondamento giuridico nell'art. 1, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9, recante «Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche...». La predetta norma attribuisce al Presidente della Provincia il potere di autorizzare il prelievo, la cattura o l'uccisione di animali appartenenti alle specie *Ursus arctos* e *Canis lupus* al fine (fra gli altri) di garantire la sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica. Tale potere può essere esercitato nel caso in cui non esista un'altra soluzione idonea allo scopo e a condizione che il prelievo dell'animale non pregiudichi il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente della popolazione della specie interessata e dopo avere acquisito il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

Con delibera della Giunta provinciale n. 1091 del 25 giugno 2021, sono state adottate le Linee guida per l'attuazione della legge provinciale n. 9/2018 e dell'art. 16 della direttiva 92/43 CEE - *Habitat* al fine di dare «più chiara attuazione alla legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9» recante disciplina delle deroghe al generale divieto di rimozione dal loro *habitat* naturale delle specie protette *Ursus arctos* e *Canis lupus*. La legge provinciale n. 9 del 2018 (giudicata costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 215 del 2019) prevede, in sostanza, una deroga al divieto di cattura o di uccisione dell'orso di cui all'art. 8, comma 1, lett. a), d.p.r. n. 357/97 attribuendo al Presidente della Provincia il potere di far catturare e abbattere gli animali purché (in applicazione dell' art. 11, comma 1, d.p.r. n. 357 del 1997) la cattura e l'abbattimento non cagionino gravi danni alla ricerca e alla reintroduzione della specie. In particolare, le linee guida prevedono, tra l'altro, che, nel caso in cui un esemplare di orso abbia compiuto azioni aggressive (determinato ferimento/uccisione di persone), potrà essere utilizzato il potere di ordinanza contingibile e urgente da parte del Presidente della Provincia autonoma di Trento o dal Sindaco

territorialmente competente, nel rispetto delle procedure previste in materia di pubblica sicurezza, al fine di disporre «l'abbattimento dell'esemplare protagonista dell'aggressione con contatto fisico».

3. - L'orientamento della giurisprudenza. La questione concernente la captivazione di un esemplare di orso bruno al fine di proteggere l'uomo dalla particolare aggressività dell'animale, è stata già esaminata dal giudice amministrativo che ha definito la controversia con sentenza del Consiglio di Stato, Sezione III n. 7366 del 2021¹.

L'ordinanza emessa dal Presidente della Provincia autonoma di Trento, con cui è stata disposta la cattura del predetto animale (ai sensi degli artt. 52, d.p.r. n. 670/1972 e 18, legge regionale n. 1/1993), ha determinato il sorgere di alcune interessanti questioni discusse innanzi al T.R.G.A. Trento e al Consiglio di Stato.

L'amministrazione decidente, nell'esercizio del potere di emettere una ordinanza contingibile e urgente, ha provveduto, senza richiedere il preventivo parere all'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale), necessario per consentire una valutazione (in conformità ai parametri normativi) in merito al regime più adeguato alle esigenze di tutela sia dell'animale che della collettività. Va evidenziato che il potere di emettere una ordinanza urgente è esercitabile, in deroga all'*iter* ordinario, ex art. 52, comma 2, d.p.r. n. 670/1972, nel caso in cui sussistano degli elementi istruttori da cui emerge una reale pericolosità dell'animale per l'incolumità pubblica.

Nel bilanciamento tra tutela dell'incolumità pubblica e tutela degli animali l'ordinamento consente la cattura dell'orso, al fine di preservare l'uomo, purché non venga pregiudicata la conservazione della specie interessata nella sua area naturale. Tuttavia, l'ordinanza del Presidente della Provincia di Trento è apparsa carente di istruttoria, per cui il Consiglio di Stato ha annullato il provvedimento di captivazione dell'animale, disponendo che la Provincia di Trento, previo parere dell'ISPRA, valuti la possibilità di liberare l'animale con applicazione di radio collare, o con altra modalità idonea a garantire sia l'incolumità pubblica che la tutela dell'animale².

Nelle more della discussione in Camera di consiglio, con decreto n. 20 del 18 aprile 2023, il T.R.G.A., preso atto dell'avvenuta cattura dell'orsa, ha disposto che l'esemplare venga recluso in attesa dell'acquisizione di un formale parere reso dall'ISPRA riguardante la necessità della sua soppressione ovvero circa la possibilità di un suo eventuale trasferimento in altro luogo, anche estero, che offra elevati *standard* di sicurezza a tutela dell'incolumità delle persone e senza che ciò comporti spese a carico della Provincia autonoma di Trento o dello Stato. Il Presidente del T.R.G.A. ha specificato che l'ISPRA, nell'esprimere il necessario parere, dovrà tenere in considerazione le Linee guida per l'attuazione della legge provinciale n. 9/18 e l'art. 16 della direttiva *Habitat* in relazione all'orso bruno che regola le modalità di cattura per eccessivo spostamento.

4. - Note conclusive. La breve disamina compiuta induce a riflettere su alcuni aspetti di una tematica tanto attuale e suscettibile di approfondimento nell'ambito di uno studio più ampio.

Dalla lettura del decreto in esame, emerge il dibattito tra le Corti in merito all'esigenza di ottenere il parere dell'ISPRA ai fini della esecuzione dell'ordinanza di abbattimento dell'animale. Mentre il Consiglio di Stato, con sentenza n. 7366/21, ha ritenuto di subordinare l'esecuzione dell'ordinanza contingibile e urgente all'acquisizione del parere conforme da parte dell'ISPRA, il T.R.G.A. Trento ha espresso un orientamento tendente a lasciare all'Amministrazione il potere di utilizzare lo strumento straordinario dell'ordinanza purché essa sia rigorosamente motivata in merito alla gravità ed urgenza³. Ne deriva che,

¹ Cons. Stato, Sez. III 3 novembre 2021, n. 7366, in www.osservatorioagromafie.it.

² Si rinvia a V. CARACCILO LA GROTTIERA, *Benessere animale e strumenti di tutela*, in questa Riv., 2022, 4.

³ U. GARGIULO, *I provvedimenti di urgenza nel diritto amministrativo*, Napoli, 1954; M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1949, 949 ss.; F. BARTOLOMEI, *Ordinanza (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980; M. RAMAJOLI, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, in *Studi in onore di A. Romano*, Napoli, 2011, 735 ss.; G. MANFREDI, *Potere di ordinanza (dir. amm.)*, in *Treccani Diritto on line*, 2019.

mentre il Consiglio di Stato attribuisce un certo rilievo all'esigenza di tutela degli animali, limitando il potere *extra ordinem* dell'Amministrazione mediante l'affermazione della necessità di una compiuta attività istruttoria, il T.R.G.A. ritiene che, nel bilanciamento degli interessi, venga considerata prioritaria la salvaguardia dei beni primari della pubblica incolumità e sicurezza, semplificando il procedimento in modo che l'azione amministrativa possa essere esercitata in modo rapido ed efficace. Tuttavia il T.R.G.A., con decreto n. 20/2023, al fine di uniformarsi all'orientamento del Consiglio di Stato ha disposto che l'ISPRA formuli parere sulla necessità dell'abbattimento o del trasferimento dell'orso in altra sede. Di qualche giorno successivo è il decreto del Presidente del T.R.G.A. Trento n. 21/2023 con cui è stata sospesa l'efficacia dell'ordinanza del Presidente della Provincia autonoma di Trento n. 9 del 19 aprile 2023 con cui, facendo seguito all'aggressione di un uomo da parte dell'orso denominato Mj5, era stata disposta la cattura e soppressione dello stesso. Anche in questo caso il Presidente del T.R.G.A. ha sospeso l'efficacia dell'ordinanza nella parte in cui ha disposto la soppressione dell'animale, richiedendo che venga formulato il parere dell'ISPRA.

Il potere di ordinanza contingibile ed urgente è attribuito ad alcuni organi dell'amministrazione, competenti in una specifica disciplina, in deroga alle altre disposizioni di legge, in presenza di necessità e urgenza, per fini di interesse pubblico (es. igiene, sicurezza pubblica, ordine pubblico). La norma attributiva del potere, definisce le modalità e i limiti dell'esercizio dell'azione amministrativa⁴ in deroga ai poteri ordinari per ragioni di urgente necessità e trova applicazione nel caso in cui il potere ordinario non sia sufficiente a tutelare il pubblico interesse. Ne deriva che il potere straordinario⁵ può essere applicato superando i limiti procedurali previsti per il potere ordinario, tenendo conto di una diversa valutazione degli interessi in conflitto e attribuendo maggiore rilievo al perseguimento del fine di interesse pubblico legato all'urgenza. Da qui l'emissione di ordinanze precedute da una rapida istruttoria intesa ad accertare la sussistenza dei requisiti normativi per l'utilizzo del potere d'urgenza in presenza dei quali l'amministrazione può emettere ordinanze per preservare la sicurezza e la pubblica incolumità⁶.

La questione in esame attiene ad aspetti di grande interesse ambientale e sociale perché se da una parte va tutelata la permanenza della specie protetta nel suo *habitat*, d'altra parte va garantita la sicurezza pubblica⁷ che, alla luce degli ultimi eventi drammatici che si sono verificati in Trentino, presenta dei punti di debolezza. Va auspicato che tali eventi siano evitati mediante idonee misure preventive⁸ e che l'attività istruttoria degli istituti specializzati nel settore sia invocata non solo per ragioni di tipo repressivo, al fine di stabilire se un orso che ha aggredito l'uomo debba essere abbattuto, ma per individuare sistemi di sicurezza idonei a garantire il benessere della specie animale e l'incolumità dell'uomo.

⁴ R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990; ID., *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2005, 777 ss.; M. BROCCA, *L'altra amministrazione. Profili strutturali e funzionali del potere di ordinanza*, Napoli, 2012.

⁵ V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 350 ss.

⁶ G. TROPEA, *Potere di ordinanza, normalizzazione dell'emergenza e trasformazioni dell'ordinamento*, in *Dir. amm.*, 2021, 885 ss.; G. TROPEA, *Biopolitica e diritto amministrativo nel tempo pandemico*, Napoli, 2023, 115 ss.

⁷ G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, Napoli, 2010.

⁸ A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006.