

Responsabilità della p.a. ed enti esponenziali: per il Consiglio di Stato nessun automatismo nel danno risarcibile

di Maddalena De Rosa

Data di pubblicazione: 26-7-2026

In tema di responsabilità della pubblica amministrazione, anche quando l'azione risarcitoria sia proposta da un ente collettivo per lesione delle proprie finalità statutarie e della propria immagine, il danno non patrimoniale e reputazionale non è in re ipsa, ma deve essere specificamente allegato e provato, unitamente al nesso causale e alla colpa dell'amministrazione; ne consegue che l'illegittimità del provvedimento amministrativo, da sola, non basta a fondare il risarcimento. Inoltre, la sopravvenuta revoca o esecuzione del provvedimento impugnato fa venir meno l'interesse all'azione di annullamento, residuando solo l'eventuale interesse risarcitorio, da scrutinare secondo i rigorosi canoni dell'art. 2043 c.c. e dell'onere probatorio di cui all'art. 2697 c.c.

Guida alla lettura

1. Il caso dell'orsa KJ1

La vicenda sottoposta al Consiglio di Stato prende le mosse da un noto fatto di cronaca, che ha avuto un rilevante impatto mediatico.

Il 16 luglio 2024 un turista francese veniva aggredito da un'orsa in località Ceniga, nel Comune di Drò, riportando ferite che rendevano necessario l'intervento dei sanitari e il ricovero. A seguito di tale episodio, la Provincia autonoma di Trento adottava una serie di provvedimenti culminati nel decreto n. 81 del 29 luglio 2024, con cui veniva autorizzata la rimozione dell'orsa, identificata come "KJ1", mediante abbattimento, eseguita il giorno successivo.

Nel giudizio in appello, deciso con la sentenza in esame, il Collegio non è chiamato a pronunciarsi sul riesame in astratto della gestione provinciale dei grandi carnivori, ma a verificare se, in relazione a quello specifico fatto e ai provvedimenti che ne sono seguiti, residui un interesse all'annullamento e, soprattutto, se l'associazione appellante abbia diritto al risarcimento dei danni asseritamente subiti per effetto dell'abbattimento dell'animale.

Sotto questo profilo, il caso, giunto al Consiglio di Stato, è più circoscritto di quanto la rilevanza esterna della vicenda potrebbe suggerire: da un lato, infatti, i provvedimenti impugnati, alla proposizione dell'appello, avevano già esaurito i loro effetti, perché uno era stato revocato e l'altro era stato integralmente eseguito; dall'altro, l'associazione chiedeva il ristoro di un pregiudizio proprio, quantificato come danno non patrimoniale, danno all'immagine e perdita

di *chance* per i mancati introiti da donazioni, assumendo che l'abbattimento dell'orsa KJ1 avesse frustrato le finalità statutarie perseguite.

2. L'orientamento giurisprudenziale consolidato.

La sentenza, aldilà della specifica vicenda concreta, si innesta in un duplice filone giurisprudenziale, l'uno relativo ai **presupposti della responsabilità della p.a. da provvedimento illegittimo**, l'altro specificamente riferito alla risarcibilità del danno non patrimoniale in capo agli enti collettivi.

Sul primo versante, il Collegio richiama il principio consolidato secondo cui **il risarcimento del danno a carico della pubblica amministrazione non è conseguenza automatica dell'illegittimità del provvedimento, richiedendosi la verifica positiva della colpa dell'amministrazione e del nesso causale tra il provvedimento illegittimo e il danno sofferto** (Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2016, n. 4266).

Sul piano processuale, viene ribadito che **l'azione risarcitoria innanzi al giudice amministrativo non è retta dal principio dispositivo con metodo acquisitivo proprio del processo impugnatorio, ma dal generale principio dell'onere della prova ex artt. 2697 c.c. e 115 c.p.c.**: *“l'azione risarcitoria innanzi al giudice amministrativo non è retta dal principio dispositivo con metodo acquisitivo, tipico del processo impugnatorio, bensì dal generale principio dell'onere della prova ex artt. 2697 c.c. e 115 c.p.c., per cui sul ricorrente grava l'onere di dimostrare la sussistenza di tutti i presupposti della domanda al fine di ottenere il riconoscimento di una responsabilità dell'amministrazione per danni derivanti dall'illegittimo od omesso svolgimento dell'attività amministrativa, da ricondurre al modello della responsabilità per fatto illecito delineata dall'art. 2043 c.c., donde la necessità di verificare, con onere della prova a carico del danneggiato, gli elementi costitutivi della fattispecie aquiliana, così individuabili: a) il fatto illecito; b) l'evento dannoso ingiusto ed il danno patrimoniale conseguente; c) il nesso di causalità tra il fatto illecito ed il danno subito; d) la colpa dell'apparato amministrativo»* (Cons. Stato, sez. IV, 8 febbraio 2016, n. 486; Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2016, n. 327).

Sul secondo versante, relativo alla **risarcibilità del danno non patrimoniale degli enti collettivi**, va ricordato che, come statuito dalla sentenza delle Sezioni Unite dell'11 novembre 2008, n. 26972, con cui viene definitivamente **superata la teoria del c.d. danno-evento**, *“il danno non patrimoniale, anche quando sia determinato dalla lesione di diritti inviolabili della persona, costituisce danno conseguenza (Cass. n. 8827 e n. 8828/2003; n. 16004/2003), che deve essere allegato e provato. Va disattesa, infatti, la tesi che identifica il danno con l'evento dannoso, parlando di "danno evento". E del pari da respingere è la variante costituita dall'affermazione che nel caso di lesione di valori della persona il danno sarebbe in re ipsa, perché la tesi snatura la funzione del risarcimento, che verrebbe concesso non in conseguenza dell'effettivo accertamento di un danno, ma quale pena privata per un comportamento lesivo”*.

Nella sentenza in esame, il Collegio richiama l'orientamento ormai consolidato della Corte di Cassazione, precisando come **“deve essere esclusa la sussistenza di un danno non**

patrimoniale in re ipsa, sia che esso derivi da reato, sia che sia contemplato come ristoro tipizzato dal legislatore (in tema di tutela della privacy o di equa riparazione per durata irragionevole del processo), sia infine che derivi dalla lesione di diritti costituzionalmente garantiti, tra cui, ad es., il diritto all'immagine di una persona giuridica. Ciò in quanto con il superamento della teoria del c.d. danno evento, il danno risarcibile nella sua attuale ontologia giuridica segnata dalla norma dell'art. 2043 c.c. non si identifica con la lesione dell'interesse tutelato dall'ordinamento ma con le conseguenze di tale lesione» (Cass. civ., n. 16133/2014 e n. 1215/2018).

Tale onere probatorio diventa ancora più rigoroso, quando il danneggiato sia un ente esponenziale di interessi collettivi: ***“la prova del danno è tanto più onerosa per la parte costituita quanto più il danno si configura come indiretto: la prova del danno patito da una persona immediatamente e direttamente offesa dall'azione delittuosa è sicuramente meno complessa della prova del pregiudizio patito da un terzo danneggiato, e diventa ancora più gravosa quando la parte civile costituita è un ente rappresentativo di interessi collettivi, caso in cui... non deve essere provata solo l'offesa astratta, che legittima la costituzione, ma anche il danno concreto patito dall'Ente»*** (Cass. n. 31574/2023)

3. La soluzione del Collegio.

Il Consiglio di Stato, pertanto, respinge integralmente l'appello, articolando la motivazione su un duplice ordine di ragioni: l'una relativa alla domanda di annullamento, l'altra – assorbente – relativa alla domanda risarcitoria.

Quanto alla domanda di annullamento, il Collegio conferma la statuizione di improcedibilità, rilevando che i provvedimenti impugnati hanno esaurito i loro effetti (il primo perché revocato, il secondo perché eseguito), sicché non sussiste alcun interesse a coltivare l'azione impugnatoria, non essendo prospettabile un interesse a una pronuncia meramente dichiarativa dell'astratta conformità a legge dei provvedimenti, ove questi non siano più idonei a spiegare effetti nella sfera giuridica del ricorrente.

Quanto alla domanda risarcitoria, il Consiglio di Stato ne dichiara l'infondatezza per radicale difetto di prova del danno. Il Collegio osserva infatti come l'appellante non abbia allegato alcuna circostanza concreta idonea a dimostrare il danno effettivamente subito, il nesso causale con l'illegittimità denunciata e la colpa dell'amministrazione.

Il punto centrale della decisione è che il danno all'immagine e il danno reputazionale dell'ente collettivo non possono essere presunti dalla sola adozione del provvedimento lesivo o dall'esito sfavorevole della vicenda sostanziale.

Il Collegio nega, infatti, espressamente la configurabilità di un danno *in re ipsa*, ribadendo che anche per gli enti collettivi il pregiudizio risarcibile deve emergere da elementi concreti e specifici, valorizzando in tal modo quell'orientamento, particolarmente rigoroso, secondo cui, quando il danneggiato è un ente rappresentativo di interessi collettivi, non basta dimostrare l'offesa “astratta” agli interessi perseguiti

statutariamente, ma occorre provare il danno concreto subito dall'ente in termini di perdita reputazionale, diminuzione del consenso, contrazione delle risorse o altre conseguenze patrimoniali o non patrimoniali effettive.

La sentenza aggiunge, poi, che, anche a voler prescindere dal difetto di prova del danno, **manca comunque l'elemento soggettivo della colpa dell'amministrazione**, esclusa in ragione del contesto fattuale, della complessità degli interessi coinvolti, dell'istruttoria svolta, da ritenersi esauriente, e dell'ampia discrezionalità tecnica esercitata nella scelta amministrativa.

Interessante è infine l'osservazione del Collegio, che, nel valutare quella porzione della domanda risarcitoria fondata non sull'illegittimità del decreto n. 81/2024, bensì sulla violazione dei principi di correttezza e buona fede nell'adozione di un nuovo provvedimento nonostante il decreto cautelare monocratico favorevole, **rileva come “l'appellante pare censurare la materialità della condotta dell'amministrazione, essendo pertanto dubitabile la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo”**.

Si tratta di un inciso che richiama il consolidato criterio di riparto fondato sulla distinzione tra comportamenti riconducibili, anche mediamente, all'esercizio del potere pubblico — che appartengono alla cognizione del G.A. ai sensi dell'art. 7, comma 1, c.p.a. — e meri comportamenti materiali dell'amministrazione, rispetto ai quali la giurisdizione spetta invece al giudice ordinario. In tal caso, infatti, il giudice è sollecitato, non ad un controllo sull'esercizio del potere, ma alla valutazione della condotta della p.a. secondo i principi del *neminem laedere*.

Il dubbio espresso richiama quel consolidato principio per cui, quando la domanda risarcitoria proposta davanti al G.A. si fonda su una condotta dell'amministrazione percepita come scorretta o lesiva dell'affidamento — indipendentemente dalla legittimità o illegittimità del provvedimento che ne costituisce il presupposto — **la corretta perimetrazione della giurisdizione impone una verifica rigorosa del nesso tra quella condotta e l'esercizio del potere autoritativo**, pena lo sconfinamento in una materia che, per natura e struttura della situazione soggettiva lesa, appartiene al giudice ordinario.

Pubblicato il 13/05/2026

N. 03764/2026REG.PROV.COLL.

N. 03602/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3602 del 2025, proposto da Lndc - Animal Protection, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Pezone e Paolo Emilio Letrari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia Autonoma di Trento, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Marialuisa Cattoni e Sabrina Azzolini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marialuisa Cattoni in Trento, piazza Dante, n. 15;

per la riforma

della sentenza del T.R.G.A. di Trento n. 46/2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia Autonoma di Trento;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2026 il Cons. Giordano Lamberti e udito l'avvocato Paolo Emilio Letrari;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - L'associazione appellante ha proposto appello avverso la sentenza indicata in epigrafe, avente ad oggetto l'impugnazione dei seguenti atti:

- l'ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Provincia autonoma di Trento n. 2 del 20 luglio 2024, avente ad oggetto: "Revoca del provvedimento contingibile e urgente n. 1, di data 16 luglio 2024 e nuovo provvedimento contingibile ed urgente. Intervento di rimozione dell'orsa KJ1, pericolosa per l'incolumità e la sicurezza pubblica. Art 52. 2 del DPR n. 670 del 1972, e art. 62.4 della L.R. 03/05/2018 n. 2";

- il Decreto del Presidente della Provincia autonoma di Trento n. 81 del 29.07.2024, avente ad oggetto: "Legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9. Autorizzazione al prelievo dell'esemplare di orso KJ1 tramite uccisione (abbattimento)";

- nonché, per il risarcimento dei danni patiti e patienti da LNDC Animal Protection in conseguenza dell'abbattimento dell'orsa KJ1, ai sensi e per gli effetti di cui al combinato disposto dell'art. 30 cod. proc. amm. e degli artt. 1375, 2043 e 2059 cod. civ., in relazione all'art. 1 della legge n. 241 del 1990 ed agli artt. 97, 24 e 113 della Costituzione.

2 - Il contesto nel quale si colloca il giudizio può essere sintetizzato nei seguenti termini.

Il 16 luglio 2024 un turista francese era stato aggredito da un esemplare di orso in località Ceniga nel territorio del Comune di Drò, subendo ferite che hanno richiesto l'intervento dei sanitari ed il ricovero.

Il Presidente della Provincia Autonoma di Trento, con ordinanza contingibile e urgente n. 1 del 16 luglio 2024, adottata ai sensi dell'art. 52 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ha ordinato al Corpo Forestale di procedere all'abbattimento dell'esemplare responsabile dell'aggressione.

Tale provvedimento è stato impugnato da LNDC innanzi al Tar, che ha dichiarato il ricorso improcedibile a fronte dell'intervenuta revoca del provvedimento impugnato, rilevandone tuttavia l'illegittimità nella parte in cui ha disposto l'abbattimento dell'esemplare prima di acquisire l'identificazione certa di quello responsabile dell'aggressione al turista.

2.1 - LNDC ha quindi impugnato la successiva ordinanza contingibile e urgente n. 2 del 20 luglio 2024 con la quale, oltre ad essere stata revocata l'ordinanza precedente, è stato nuovamente disposto, con una più ampia ed articolata motivazione, di procedere all'abbattimento dell'esemplare responsabile dell'aggressione, identificato in KJ1 dopo l'identificazione genetica dell'esemplare.

2.2 - Con un primo atto di motivi aggiunti, LNDC ha chiesto la sospensione dell'efficacia anche degli atti endoprocedimentali volti ad avviare il procedimento di adozione di un provvedimento di rimozione dell'esemplare nell'esercizio, da parte della Provincia, dei poteri di carattere ordinario previsti dalla legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9.

2.3 - Successivamente, il Presidente della provincia autonoma di Trento, con ordinanza n. 3 del 20 luglio 2024, ha disposto la revoca dell'ordinanza contingibile e urgente n. 2 del 19 luglio 2024 e con decreto n. 81 del 29 luglio 2024, adottato ai sensi dell'art. 1 della legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9, di attuazione della direttiva Habitat 92/43/CEE, ha disposto la rimozione dell'esemplare KJ1, mediante abbattimento.

Il provvedimento motiva sui presupposti volti a giustificare la decisione di disporre la rimozione dell'esemplare, facendo riferimento, sul piano istruttorio, al rapporto del servizio faunistico allegato alla nota prot. n. 0587624 del 29 luglio 2024 corredata da sei allegati.

Tale provvedimento è stato eseguito il giorno successivo in cui è stato adottato.

Il decreto del Presidente della provincia autonoma di Trento n. 81 del 29 luglio 2024, così motivato, è stato impugnato da LNDC con un secondo atto di motivi aggiunti

2.4 - L'Associazione, con un terzo atto di motivi aggiunti, deducendo che l'adozione di nuovi provvedimenti sostitutivi di quelli sospesi in via cautelare monocratica costituisce una violazione della buona fede e della correttezza che devono improntare l'esercizio dell'azione amministrativa, oltre che la violazione del principio costituzionale di piena giustiziabilità degli atti amministrativi che trova fondamento negli articoli 24 e 113 della Costituzione, ha chiesto, ai sensi del combinato disposto dell'art. 30 cod. proc. amm. e degli articoli 1375, 2043 e 2059 cod. civ., in relazione all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e degli articoli 97, 24 e 113 della Costituzione, il risarcimento dei danni subiti.

3 - Il Tar adito, con la sentenza indicata in epigrafe, ha dichiarato l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse delle domande proposte con il ricorso introduttivo nonché con i primi ed i secondi motivi aggiunti, in ragione del fatto che l'ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Provincia Autonoma di Trento n. 2 del 20 luglio 2024 - impugnata con il ricorso introduttivo e la cui efficacia era stata sospesa con il decreto monocratico cautelare del 22 luglio 2024, n. 21 - era stata spontaneamente revocata con la successiva ordinanza del Presidente della Provincia Autonoma di Trento n. 3 del 29 luglio 2024, mentre il Decreto del Presidente della Provincia Autonoma di Trento n. 81 del 29 luglio 2024 era stato eseguito con la rimozione dell'esemplare mediante abbattimento.

3.1 - Il Tar ha invece respinto la domanda risarcitoria, accertando a tal fine la legittimità del provvedimento da ultimo adottato (e poi eseguito) dalla Provincia (n. 81 del 29 luglio 2024).

4 - L'originaria ricorrente ha proposto appello avverso tale pronuncia per i motivi di seguito esaminati.

In via preliminare, va rilevata l'inammissibilità dell'eccezione della provincia di Trento, che contesta la sussistenza della legittimazione ad agire dell'associazione appellante. Invero, la medesima eccezione era stata ritualmente esaminata dal Giudice di primo grado e respinta, sicché tale statuizione avrebbe dovuto essere impugnata a mezzo di appello incidentale e non essere meramente riproposta con la memoria di costituzione (cfr. Cons. St. 7967/2020).

4.1 – Potendosi quindi passare all'esame dei motivi di appello, quanto alla dichiarazione di improcedibilità della domanda di annullamento, per l'appellante la motivazione della sentenza sarebbe errata, poiché, nonostante la revoca del primo provvedimento e l'intervenuta uccisione dell'orsa KJ1, l'associazione conservava (e conserva) ancora un interesse meritevole alla pronuncia nel merito dei motivi di impugnazione del Decreto del Presidente della Provincia autonoma di Trento n. 81/2024. Ciò in quanto, con l'impugnazione del summenzionato provvedimento di rimozione, l'associazione ricorrente aveva inteso non solo scongiurare l'illegittima uccisione del singolo esemplare (l'orsa KJ1), ma anche censurare la sistematica e ripetuta violazione dei dettami dell'art. 16 della Direttiva Habitat.

L'appellante ripropone quindi le censure svolte in primo grado (IN MERITO AL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO N. 81 DEL 29.07.2024 -

PROVVEDIMENTO DI ABBATTIMENTO DELL'ORSA DENOMINATA KJ1 AI SENSI DELL'ART. 1 DELLA L.P. N. 9/2018 - 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 – Eccesso di potere - Ai sensi del combinato disposto dell'art. 97 Costituzione e dell'art. 21 octies Legge n. 241/1990 – Violazione dell'art. 1 c.p.a.

4.2 - La censura è infondata.

È pacifico che i provvedimenti originariamente impugnati hanno esaurito i loro effetti: il primo (l'ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Provincia Autonoma di Trento n. 2 del 20 luglio 2024), in quanto revocato dall'amministrazione; il secondo (Decreto del Presidente della Provincia autonoma di Trento n. 81/2024), in quanto eseguito.

Non è pertanto ravvisabile alcun interesse a coltivare l'azione impugnatoria, non sussistendo più alcun atto efficace da annullare.

Invero, l'Associazione ricorrente non potrebbe ottenere alcuna utilità in caso di accoglimento della domanda annullatoria dei provvedimenti impugnati.

Nell'attuale sistema di giustizia amministrativa, improntato alla tutela di una specifica situazione soggettiva, non è inoltre prospettabile la sussistenza di un interesse a una pronuncia volta ad accertare l'astratta conformità a legge dei provvedimenti impugnati, ovvero la loro compatibilità con la disciplina comunitaria, ove questi non siano più idonei a spiegare alcun effetto giuridico e materiale nella sfera giuridica del ricorrente. (Per altro, a fronte di una petizione di LNDC Protezione Animali in relazione alla Legge n. 9/2018 della Provincia Autonoma di Trento, la Commissione europea si è espressa nel senso che: "sulla base delle informazioni contenute nella presente petizione, la Commissione europea non rileva alcuna violazione della legislazione ambientale dell'UE da parte delle autorità italiane").

Quel che residua è invece un interesse risarcitorio, coltivato dall'associazione con la proposizione della domanda di risarcimento del danno, che è stata esaminata dal Giudice di primo grado e che, di fatto, si è risolta nell'accertamento della legittimità dell'atto impugnato in forza del quale è stato abbattuto l'orso.

5 - Con il secondo motivo di appello l'associazione contesta il rigetto della domanda risarcitoria, deducendo che:

- la sentenza impugnata si colloca "all'interno di quell'orientamento giurisprudenziale del Collegio di Trento che tende a legittimare ogni prelievo ed ogni abbattimento in deroga al divieto ex art. 12 Direttiva Habitat in regione della asserita problematicità dell'esemplare";
- tale "problematicità" verrebbe dedotta sulla base di un'interpretazione scarsamente scrutinata della nozione di "pericolosità", priva di fondamento normativo diretto e fondata su parametri eterogenei e presuntivi;

- la pericolosità non è oggetto di accertamento in concreto, bensì assunta ex ante come criterio discrezionale sufficiente per giustificare la misura letale, in un assetto in cui la categoria della devianza comportamentale dell'animale viene sovrapposta alla nozione di "minaccia grave" richiesta dalla normativa euro unitaria;

- la sentenza n. 9132/2024 di questo Consiglio, pur non disconoscendo la possibilità del prelievo in deroga, impone una ricognizione rigorosa dei presupposti applicativi della deroga, evidenziando la necessità di accertare in concreto l'inefficacia delle misure alternative e la sussistenza di una reale e attuale minaccia;

- sarebbe sintomatico di tale errato approccio l'inquadramento del fatto occorso ad un'ipotesi di attacco (e non di falso attacco) in ragione della presenza di materiale organico dell'animale su vestiti del turista, pur in assenza di documentazione medica comprovante l'esistenza di ferite provocate dall'orsa.

6 - Con il terzo motivo l'appellante lamenta la mancata sospensione del giudizio di primo grado in pendenza della decisione della CGUE sulla questione pregiudiziale interpretativa dell'art. 16 della Direttiva Habitat.

7 - Con il quarto motivo l'appellante ripropone la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 ter, della Legge della Provincia autonoma di Trento n. 9/2018, sostenendo che la predeterminazione del numero massimo di esemplari eliminabili contenuta in una "legge provvedimento" (quale sarebbe il citato art. 1, comma 1 ter, della L.P. 9/2018) sottrae al Giudice amministrativo la possibilità di giudicare in merito al soddisfacimento, nel singolo caso, di una condizione essenziale prevista dalla norma euro unitaria per l'esercizio della discrezionalità amministrativa in deroga ai divieti di cui all'art. 12 della Direttiva Habitat, con ciò diminuendo illegittimamente il regime di protezione della specie protetta.

8 - Con il quinto motivo l'appellante lamenta l'omessa pronuncia in merito all'illegittimità dell'azione amministrativa con riferimento all'abbattimento dell'orsa KJ1 in violazione del Decreto cautelare n. 21/2024 del TRGA di Trento nonché in violazione dei principi di correttezza e buona fede e in violazione dell'art. 650 c.p.

Al riguardo, l'appellante rileva che, con Decreto n. 21/2024, il Tar aveva aderito all'orientamento interpretativo della giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo il quale, con riferimento al singolo esemplare di orso, deve applicarsi il principio di proporzionalità, che impone in linea di principio il divieto di abbattimento, salvo derogarvi solo laddove non esista un'altra soluzione valida.

9 - La domanda risarcitoria di parte appellante non può trovare accoglimento, a prescindere dall'esame del merito delle censure avverso gli atti impugnati.

Tale esito consente di ovviare l'esame delle ulteriori eccezioni sollevate dalla Provincia appellata.

In generale, va ricordato che, per consolidato orientamento giurisprudenziale, il risarcimento

del danno a carico della pubblica amministrazione non è conseguenza automatica dell'illegittimità del provvedimento amministrativo, richiedendosi a tal fine anche la verifica positiva in ordine alla sussistenza della colpa in capo all'amministrazione e al nesso causale tra il provvedimento illegittimo e il danno sofferto (ex multis, Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2016, n. 4266).

Sul piano processuale si è precisato che "l'azione risarcitoria innanzi al giudice amministrativo non è retta dal principio dispositivo con metodo acquisitivo, tipico del processo impugnatorio, bensì dal generale principio dell'onere della prova ex artt. 2697 c.c. e 115 c.p.c., per cui sul ricorrente grava l'onere di dimostrare la sussistenza di tutti i presupposti della domanda al fine di ottenere il riconoscimento di una responsabilità dell'amministrazione per danni derivanti dall'illegittimo od omesso svolgimento dell'attività amministrativa, da ricondurre al modello della responsabilità per fatto illecito delineata dall'art. 2043 c.c., donde la necessità di verificare, con onere della prova a carico del danneggiato, gli elementi costitutivi della fattispecie aquiliana, così individuabili: a) il fatto illecito; b) l'evento dannoso ingiusto ed il danno patrimoniale conseguente; c) il nesso di causalità tra il fatto illecito ed il danno subito; d) la colpa dell'apparato amministrativo"(cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 08/02/2016, n. 486; Consiglio di Stato, Sez. IV, 28/01/2016, n. 327).

9.1 - Nel caso in esame, l'appellante non ha allegato e provato il danno concretamente subito, il nesso causale tra l'illegittimità del provvedimento e gli ipotizzati danni e la colpa dell'amministrazione.

La giurisprudenza ha da tempo chiarito che la parte, che chieda la condanna alla corresponsione di quanto occorra per il ristoro del danno subito, ha l'onere di fornire la prova dell'esistenza di un danno in concreto e dell'ammontare di questo, in difetto della quale la domanda va rigettata anche se il giudice (senza per questo incorrere nel vizio di contraddittorietà della motivazione) abbia accertato la sussistenza del fatto potenzialmente dannoso (ex multis: Cass. Civ., Sez. II, n. 6262 del 10 luglio 1996). Ne deriva, una volta accertata l'assenza di un danno risarcibile, l'irrelevanza delle censure con le quali l'appellante contesta l'illegittimità degli atti impugnati.

9.2 - I principi innanzi ricordati devono ritenersi vevoli anche in relazione alla domanda risarcitoria proposta da un ente collettivo.

Gli enti esponenziali devono ritenersi legittimati a chiedere il risarcimento dei danni che assumono di aver subito per effetto della lesione di un interesse legittimo oppositivo determinata da un provvedimento che ritengono illegittimamente adottato dall'Amministrazione, frustrando le finalità perseguite con la propria attività e con i propri scopi statuari.

Tale pregiudizio, come dedotto dall'appellante, configurandosi come danno all'immagine o danno reputazionale assimilabile ai diritti fondamentali della persona, può dar luogo al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale.

Come anticipato, nel caso concreto, l'associazione appellante non ha tuttavia allegato alcuna

circostanza atta a dimostrare la sussistenza di un danno, non potendosi ammettere la sussistenza di un danno in re ipsa svincolato dall'accertamento di un pregiudizio effettivamente subito.

Al riguardo, la giurisprudenza ha chiarito che anche nei confronti delle persone giuridiche ed in genere degli enti collettivi è configurabile il risarcimento del danno non patrimoniale, da identificare con qualsiasi conseguenza pregiudizievole della lesione - compatibile con l'assenza di fisicità del titolare - di diritti immateriali della personalità costituzionalmente protetti, ivi compreso quello all'immagine. Tale pregiudizio, però, in quanto costituente "danno conseguenza", non può ritenersi sussistente in re ipsa, dovendo essere allegato e provato da chi ne domanda il risarcimento (Corte Cass. n. 7594/2018); invero, "a partire dalle pronunce delle Sezioni Unite dell' 11 novembre 2008 n. 26972 deve essere esclusa la sussistenza di un danno non patrimoniale in re ipsa, sia che esso derivi da reato, sia che sia contemplato come ristoro tipizzato dal legislatore (in tema di tutela della privacy o di equa riparazione per durata irragionevole del processo), sia infine che derivi dalla lesione di diritti costituzionalmente garantiti, tra cui, ad es., il diritto all'immagine di una persona giuridica. Ciò in quanto con il superamento della teoria del c.d. danno evento, il danno risarcibile nella sua attuale ontologia giuridica segnata dalla norma dell'art. 2043 c.c. non si identifica con la lesione dell'interesse tutelato dall'ordinamento ma con le conseguenze di tale lesione" (cfr. Corte Cass. n. 16133/2014 e n. 1215/2018).

Anche recentemente, la giurisprudenza, proprio in relazione ad una domanda risarcitoria proposta da un ente collettivo, ha avuto modo di riaffermare che "la prova del danno è tanto più onerosa per la parte costituita quanto più il danno si configura come indiretto: la prova del danno patito da una persona immediatamente e direttamente offesa dall'azione delittuosa è sicuramente meno complessa della prova del pregiudizio patito da un terzo danneggiato, e diventa ancora più gravosa quando la parte civile costituita è un ente rappresentativo di interessi collettivi, caso in cui... non deve essere provata solo l'offesa astratta, che legittima la costituzione, ma anche il danno concreto patito dall'Ente" (Corte Cass. n. 31574/2023).

9.3 - Nel caso in esame l'appellante ha chiesto:

- €300.000, per il danno non patrimoniale ex art. 2059 c.c., inteso come danno morale soggettivo correlato alla sofferenza morale ed ai turbamenti di carattere psicologico, provocati dalla ingiusta uccisione dell'orsa KJ1 nonostante la misura cautelare ottenuta, alle persone preposte alla gestione dell'associazione e ai suoi membri;
- €150.000, per il danno di immagine;
- €50.000, per il danno da perdita di chance per i mancati introiti che sarebbero potuti derivare, con le donazioni a sostegno delle attività sociali, in caso di esito favorevole dell'azione giudiziaria volta ad impedire l'ingiustificata uccisione dell'orsa.

A dimostrazione di tali danni l'appellante si è limitata ad allegare quanto segue: "per quanto attiene invece al danno risarcibile si rimanda ai documenti prodotti dalla ricorrente nel giudizio di primo grado (sub n. 20 e 21), che provano la percepibile disaffezione dei sostenitori di LNDC

Animal Protection verso le iniziative giudiziali promosse dall'Associazione per contrastare i provvedimenti seriali della Provincia autonoma di Trento", insistendo poi, per il resto, sull'illegittimità degli atti impugnati e la condotta antigiuridica dell'amministrazione.

Nel documento 20 sono riportati n. 4 messaggi di poche righe estratti da un social network, dai quali si desume il dispiacere per la condotta dell'amministrazione, ma dai quali non pare emergere alcuna disaffezione per l'associazione appellante; nel documento 21 sono parimenti riportati dei messaggi estratti da un social network che, però, paiono riferirsi ad un'altra vicenda (quella dell'orso F36), da cui l'irrelevanza degli stessi.

Tali elementi sono del tutto insufficienti a dimostrare la sussistenza di un danno risarcibile causalmente collegato all'assunta illegittimità degli atti impugnati.

9.4 - Ferme le conclusioni che precedono, quanto ai prospettati (ma non precisati e provati) danni derivanti dalla "condotta dell'Amministrazione per violazione dei principi di correttezza e buona fede di cui al combinato disposto degli artt. 97 Cost., 1175 c.c. e 1375 c.c., violazione del principio del giusto processo e della giustiziabilità dell'azione amministrativa e violazione dell'art. 650 c.p." – che l'appellante collega al comportamento dell'amministrazione che sarebbe intervenuta con un nuovo provvedimento, nonostante il decreto cautelare monocratico alla stessa sfavorevole, e che, per la stessa appellante, sarebbe "indipendente... dall'accertamento della illegittimità del Decreto del Presidente della Provincia autonoma di Trento n. 81/2024" - in disparte il fatto che l'appellante pare censurare la materialità della condotta dell'amministrazione, essendo pertanto dubitabile la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo – è sufficiente rilevare che l'accoglimento in via interinale dell'istanza cautelare in sede monocratica non è idonea a cristallizzare la posizione di vantaggio del ricorrente, tanto che, in base al codice di rito, questa deve essere poi confermata dal collegio (cfr. art. 56 del c.p.a.) e, in ogni caso, resta superata e assorbita dalla sentenza che definisce il giudizio. Ne deriva come, in base alla dinamica processuale innanzi ricordata, non possa in alcun modo prospettarsi una lesione suscettibile di dare luogo al risarcimento del danno nei termini dedotti dall'appellante.

Per altro verso, la lesione al bene della vita può derivare solo dell'illegittimità del provvedimento, nel caso in esame il decreto n. 81/2024 in forza del quale è stato abbattuto l'animale, indipendentemente dalle valutazioni espresse in sede cautelare dal giudicante, specie se rese in relazione ad altri provvedimenti e non a quello specificatamente impugnato e che è stato poi eseguito.

9.5 - Infine, non sussiste l'elemento soggettivo della colpa, quale presupposto indefettibile per il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno.

Seppure l'illegittimità del provvedimento amministrativo possa costituire un idoneo indice presuntivo della colpevolezza dell'Amministrazione, questo va considerato unitamente ad altri, quali, a mero titolo di esempio, il grado di chiarezza della normativa applicabile, la semplicità degli elementi di fatto, il carattere più o meno vincolato (e, quindi, l'ambito più o meno ampio della discrezionalità) della statuizione amministrativa.

Nel caso di specie, il contesto nel quale è maturata la decisione, l'approfondita valutazione effettuata in sede procedimentale (sulla quale vedasi oltre) e la delicatezza degli interessi sottesi alla scelta, a prescindere da ogni altro aspetto, porta ad escludere qualsivoglia profilo di colpevolezza da parte dell'amministrazione appellata.

Per le ragioni innanzi esposte la domanda di parte appellante non può trovare accoglimento, indipendentemente dalla fondatezza dei motivi di ricorso dedotti avverso gli atti impugnati, il cui esame risulta pertanto superfluo.

10 - In ogni caso, ferma la conclusione che precede, le censure di parte appellante avverso il provvedimento impugnato appaiono altresì infondate, potendosi sinteticamente osservare quanto segue.

Sul piano astratto deve ricordarsi che la vita di ciascun animale è oggi direttamente tutelata dall'art. 13 TFUE e dall'art. 9 della Costituzione, e gode pertanto di una tutela rafforzata da parte dell'ordinamento, potendo essere sacrificata solo in presenza di condizioni che sono da interpretarsi in maniera rigorosa e restrittiva, secondo i criteri generali dell'ordinamento giuridico e quindi il principio di proporzionalità da parametrare alla tutela della vita del singolo animale, in comparazione con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti.

In un'ottica di bilanciamento di diritti costituzionali parimenti protetti, non è tuttavia dubitabile che la tutela della vita umana "si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona" (Corte Cost., n. 50/2022).

Anche a livello sovranazionale, "il diritto alla vita, inoltre, è oggetto di tutela espressa da parte di tutte le carte internazionali dei diritti umani, che menzionano per primo tale diritto rispetto a ogni altro" (Corte Cost., n. 135/2024).

Nello specifico, l'art. 16 della direttiva 92/43/CEE ammette una deroga al principio secondo cui le specie particolarmente protette non possono essere catturate o uccise "nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica", alla duplice condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la rimozione non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, della popolazione della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale.

La legge provinciale 11 luglio 2018 n. 9 ha attribuito al Presidente della Provincia di Trento la competenza ad autorizzare il prelievo, la cattura e l'uccisione dell'orso, purché ciò avvenga a specifiche condizioni ed allo scopo di preservare la sanità e la sicurezza pubblica. In tali casi, il Presidente della Provincia può autorizzare la cattura e l'uccisione dei soli esemplari delle specie protette (*ursus arctos* e *canis lupus*), previo parere dell'Ispra e sempre che non sussistano altre soluzioni valide e non venga messa a rischio la conservazione della specie.

Come già precisato da questo Consiglio "Il sacrificio della vita dell'animale è pertanto ammesso", seppure "in presenza di circostanze ben definite e a condizione che non esista un'altra soluzione percorribile, in aderenza, quindi, al principio di proporzionalità che è posto, in astratto, a presidio dell'azione legislativa e, in concreto, a presidio di quella amministrativa"

(Cons. St., n. 9132/2024).

10.1 - Sempre sul piano generale, va ricordato che, in applicazione dei principi innanzi ricordati, ogni determinazione amministrativa da assumere in subiecta materia implichi a monte 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 cui si correla una situazione di effettivo e concreto pericolo per la integrità dei beni tutelati.

In relazione alle scelte che l'amministrazione è chiamata a compiere nei casi in questione, la giurisprudenza ha precisato che "la valutazione in ordine alla pericolosità degli episodi di cui si è reso protagonista il plantigrado (...) ha carattere prettamente discrezionale ed è quindi sindacabile in sede giurisdizionale solo in caso di manifesta illogicità, irragionevolezza e travisamento dei fatti, mentre al sindacato del giudice amministrativo rimane estraneo l'accertamento della gravità degli episodi posti a base delle due ordinanze. Tale valutazione costituisce espressione di ampia discrezionalità che, per giurisprudenza costante, può essere assoggettata al sindacato di questo giudice solo sotto il profilo della sua logicità in relazione alla rilevanza dei fatti accertati" (Consiglio di Stato, 19 gennaio 2021, n. 571).

10.2 - Alla luce delle coordinate ermeneutiche innanzi ricordate, contrariamente a quanto dedotto dall'Associazione appellante, la scelta dell'amministrazione, nel caso di specie, è priva di vizi tali da inficiare la legittimità dell'atto impugnato, tenuto conto che detta decisione è rispettosa del principio di proporzionalità e risulta suffragata da un'adeguata istruttoria, rispetto alla quale si pone in modo coerente e ragionevole, impingendo invece nel merito insindacabile della decisione ogni altra considerazione dell'appellante.

Nello specifico, il Tar ha già evidenziato, in relazione alla situazione generale della provincia di Trento, che dal rapporto del 2023 emerge la presenza di circa 98 esemplari di orso, con un'approssimazione da un minimo di 86 ad un massimo di 120 esemplari, ed un tasso di crescita della popolazione dal 2015 al 2023 del valore medio annuo dell'11% (nell'originario piano di fattibilità era previsto un numero significativamente inferiore di plantigradi).

La presenza degli orsi si concentra nella sola parte occidentale del territorio della Provincia, ad ovest del fiume Adige e dell'autostrada del Brennero A22 parallela al fiume, in un'area non eccessivamente vasta e che è significativamente antropizzata, in cui si svolgono attività agricole, zootecniche, turistiche ed escursionistiche. Nel tempo si è registrata una limitatissima propensione degli esemplari a spostarsi nei territori delle province confinanti, e l'estrema difficoltà a raggiungere la parte orientale della Provincia, in cui gli orsi di fatto non sono presenti, per la barriera fisica rappresentata dal fiume Adige e dall'autostrada.

Come illustrato dal "Rapporto Grandi Carnivori", nel corso del 2023 si sono registrati cinque casi di problematicità degli orsi. In tre episodi vi è stato un attacco all'uomo. L'attacco, in un caso, ha causato la morte di un giovane (l'orsa JJ4 ha attaccato il giovane il 5 aprile 2023 nei boschi sopra Caldes, in val di Sole), in due casi ha causato ferite che hanno richiesto il ricovero in ospedale. In altri due casi si è trattato di esemplari la cui pericolosità è stata determinata da atteggiamenti molto confidenti con l'uomo.

Nel contesto innanzi sommariamente descritto, nel quale si colloca la specifica vicenda oggetto di causa, non appare censurabile il provvedimento impugnato che ha disposto l'abbattimento, tenuto conto di quanto emerso in sede istruttoria in relazione allo specifico esemplare e ribadito che la verifica giurisdizionale non può risolversi in una valutazione del merito della scelta, da ritenersi insindacabile da questo Giudice.

In particolare, dalla scheda "interazioni uomo orso" redatta dal corpo forestale risulta, con riguardo all'episodio dell'aggressione del 16 luglio 2024, che "nel percorrere il sentiero SAT n. 428 in salita l'escursionista ha avvistato l'orso ad una distanza di m 5. In detto istante si è poi sviluppata l'azione di attacco con una prima colluttazione che ha portato la persona a saltare verso valle in prossimità ed al di sotto della strada forestale Coste dell'Anglone. L'interazione è poi continuata per pochi secondi, con l'escursionista rimasto passivo ai colpi inferti dal plantigrado (si è abbassato a terra coprendo il proprio capo)".

Per l'amministrazione, si tratta di un evento, in base al rapporto, classificabile al n. 15 della Tabella 3.1 del Piano d'Azione interregionale per la Conservazione dell'Orso Bruno sulle Alpi Centro-Orientali (Pacobace), per il quale è suggerita la rimozione dell'esemplare a tutela della sicurezza pubblica.

Nel parere Ispra n. 0585068 del 26 luglio 2024, in relazione allo stesso esemplare si legge:

"1. 19 giugno 2017 (senza cuccioli): interazione uomo-orso, non si può escludere che i cuccioli fossero nati e che fossero deceduti in seguito; un agricoltore sorprende KJ1 ad alimentarsi su un ciliegio di sua proprietà e scende dalla macchina per spaventarla; l'orsa soffia e poi scappa (dettagli dell'interazione forniti per le vie brevi, il comportamento sembra indicare una normale paura dell'uomo).

- 2. 6 giugno 2018 (con cuccioli): orso rincorre una persona (categoria 16 del Pacobace).

- 3. 23 agosto 2022 (con cuccioli): incontro uomo-orso lungo una pista ciclabile; KJ1 non si allontana all'avvicinarsi delle persone, manifestando piuttosto un atteggiamento minaccioso (comportamento indice di poco timore dell'uomo).

- 4. 11 giugno 2023, primo evento (senza cuccioli): l'orsa tenta di entrare in una legnaia situata nel giardino di una casa regolarmente abitata. Le persone hanno sentito la sua presenza, sono quindi uscite dalla casa e hanno tentato di spaventarla tirando oggetti e urlando (distanza minima 10 m).

L'orsa è apparsa indifferente ed è rimasta ferma seduta a guardare le persone per alcuni minuti prima di allontanarsi con calma; non è da escludere che fossero presenti i giovani nati l'anno prima (comportamento indice di poco timore dell'uomo; evento molto vicino alla categoria 17 del Pacobace, in quanto legnaia prossima ad una casa regolarmente abitata).

- 5. 13 luglio 2023, secondo evento (senza cuccioli): incontro uomo-orso (distanza minima 15 m); KJ1 inizialmente soffia e fa un passo verso l'uomo che ha indietreggiato battendo le mani; l'orsa si è quindi fermata ad osservarlo per alcuni minuti per poi allontanarsi lentamente

(comportamento indice di poco timore dell'uomo, l'atteggiamento aggressivo potrebbe ricondursi alla sorpresa; non pienamente ascrivibile a categoria 11 del Pacobace).

- 6. 12 luglio 2024 – campione biologico per le analisi genetiche raccolto il giorno seguente (con 3 cuccioli, la cui presenza è stata confermata dal ritrovamento, presso il sito di un danno, di dimensioni compatibili con dei piccoli e successive analisi genetiche): orso segue con movimenti tranquilli per un tratto una persona incontrata lungo un sentiero nonostante questa urli e agiti le mani (categoria 16 del Pacobace).

- 7. 17 luglio 2024 (con 3 cuccioli) (n.d.r. rectius: 16 luglio 2024): incontro uomo-orso con aggressione e ferimento; successivamente all'attacco la persona ha attuato un comportamento passivo buttandosi a terra e coprendosi il capo, a seguito del quale l'orsa ha interrotto l'attacco e si è allontanata (categoria 15 del Pacobace)".

Alla luce di tali elementi il parere conclude nel senso che si tratti di un esemplare che ha manifestato una contenuta paura dell'uomo negli episodi indicati da 2 a 6, e dell'aggressività con l'ultimo evento. L'associazione di tali episodi, di cui il 2 e 6 classificabili alla categoria 16 del Pacobace, e l'ultimo evento classificabile di categoria 15, secondo il parere "pone chiaramente l'orsa KJ1 ai più alti livelli di pericolosità, per la sua storia, come anche chiarito dal Rapporto ISPRA-MUSE (2021) che ritiene ad alto rischio individui con un passato simile. Per gli orsi ritenuti ad alto rischio il rapporto ISPRA-MUSE (2021) suggerisce l'immediata rimozione".

Il parere esclude la possibilità di successo di eventuali misure di dissuasione, perché non si tratta di un esemplare che, per il suo comportamento, possa ritenersi solamente condizionato e confidente, ma di un esemplare pericoloso, con la conseguenza che, per eliminare il pericolo, non esistano altre soluzioni possibili oltre la rimozione dall'ambiente nel tempo più rapido possibile, in quanto il radiomarcaggio non è idoneo a prevenire eventuali ulteriori interazioni tra l'esemplare e l'uomo.

Ispra afferma altresì che l'eventuale rimozione dell'esemplare non pregiudica il mantenimento della popolazione della specie in uno stato di conservazione favorevole, tenuto conto della più recente analisi del 2023, stimata su base probabilistica, e del contributo potenziale dell'individuo alla demografia della popolazione nel medio lungo periodo.

Nel provvedimento si riporta altresì quanto afferma il rapporto istruttorio del servizio faunistico il quale ha evidenziato che il monitoraggio telemetrico, conseguente alla cattura riuscita in data 23 luglio 2024, ha confermato l'assidua frequentazione da parte dell'esemplare di zone con densità antropica elevata, ove è presente una fitta rete di strade comunali e forestali, sentieri, percorsi per escursionisti e mountain bike, oltre all'avvicinamento, fino a poche centinaia di metri, dei paesi di Tenno, Padaro e Ville del Monte o frazioni quali Calvola, e che l'areale sul quale si muove l'esemplare è di oltre 11.000 ettari caratterizzato da circa 100 accessi pedonali possibili.

L'urgenza del pericolo e, quindi, della rimozione vengono giustificate in ragione della ripetitività dei comportamenti problematici, unitamente all'intensificazione del grado di

confidenza culminato nell'attacco e alla considerazione che il "rischio che l'orsa ripeta attacchi in una zona a così alta frequentazione turistica e locale è concreto, latente e destinato a perdurare fino a quando l'orsa rimarrà in libertà, come dimostrato anche dai fatti pregressi accaduti in Trentino (orse KJ2 e JJ4 che hanno ripetuto i loro primi attacchi all'uomo)".

Il provvedimento, infine, motiva sulle ragioni per le quali, tra le alternative della captivazione permanente e dell'abbattimento con le quali è possibile disporre la rimozione dell'esemplare, viene preferito l'abbattimento, osservando che "l'abbattimento rappresenta la procedura di rimozione dell'esemplare KJ1 che garantisce la maggior tempestività possibile e conseguentemente persegue massimamente l'interesse connesso alla sicurezza pubblica, alla luce di quanto riportato nel succitato Rapporto istruttorio del Servizio Faunistico in relazione alla maggior celerità che caratterizza le procedure di abbattimento rispetto a quelle di cattura (con trappola tubo, in free-ranging o con lacci) e poi captivazione permanente in idoneo sito".

In proposito vengono riportati degli stralci del rapporto istruttorio in cui si afferma che: "considerazioni a sé merita il fatto che anche l'eventuale cattura per captivazione permanente, pur essendo nella sostanza parificabile all'abbattimento perché determina la rimozione per sempre di quell'animale dal territorio, non è in alcun modo idonea a raggiungere l'obiettivo che è quello di ridurre il più possibile e dunque al minor tempo possibile, l'eventualità che si verifichino ulteriori attacchi all'uomo. Va infatti ricordato a tal proposito che la cattura richiede mediamente tempi assai più lunghi rispetto all'abbattimento. Sulla cattura con trappola tubo incombe infatti un'alea ben maggiore che sull'abbattimento, dal momento che il gestore è costretto ad attendere passivamente che l'orso 1. scopra il sito di cattura 2. decida di entrare nella trappola 3. che il meccanismo di cattura funzioni poi perfettamente. Nell'abbattimento l'approccio è opposto, si agisce attivamente nella ricerca dell'esemplare del quale, in virtù del radiocollare, è possibile conoscere con una certa regolarità le posizioni (salvo i noti forti limiti tecnici, un esempio su tutti: mancata copertura telefonica in certe aree, e dunque radiocollare inutile da questo punto di vista). Questa ricerca attiva volta all'abbattimento può essere effettuata ogni giorno, in particolare in ogni mattina ed ogni sera, con buone possibilità di raggiungere l'obiettivo nell'arco di alcuni giorni (nelle catture si parla, di solito, di settimane o mesi o addirittura di un'intera stagione senza riuscire, si veda il caso di KJ2 per la quale i tentativi di cattura si protrassero inutilmente per circa 7 mesi). L'incognita cattura si accentua assai se si tratta poi di una ricattura, come sarebbe per KJ1: un'orsa che per la prima volta nella sua vita ha vissuto il trauma della cattura nella trappola tubo (costrizione in un ambito ristrettissimo, arrivo dell'uomo fino quasi al contatto, sedazione, risveglio, rilascio, ricerca dei piccoli ecc.) ben difficilmente tornerà in breve tempo a visitare la trappola che tale trauma ha provocato (di nuovo, vedasi il caso KJ2, per la seconda cattura della quale un'intera stagione non è stata sufficiente, con conseguenze drammatiche, vale a dire il secondo attacco l'anno successivo). Anche le altre tecniche di cattura richiedono tempi mediamente maggiori che non per l'abbattimento e presentano le medesime difficoltà di attuazione. In particolare, la cattura con telenarcosi (sparo dell'anestetico all'orso allo stato libero) richiede di trovare ed approcciare l'animale a distanze molto ridotte (non più di 15 m ca) oltre le quali il fucile lancia siringhe non garantisce la precisione di tiro e la pressione di inoculo. Avvicinare un orso a tale distanza non è assolutamente facile, dunque, potrebbe richiedere molto tempo e comporta rischi per gli operatori e per l'orso. La cattura con lacci su

sito di attrazione richiede pure che 1. l'orso target individui il sito nel vasto ambiente nel quale un plantigrado si muove, 2. sia attratto dall'esca in modo sufficiente e 3. la approcci facendo scattare il meccanismo. Anche in questo caso, inoltre, vi sono dei rischi per gli operatori”.

Il provvedimento conclude nel senso che “la misura dell’abbattimento immediato risponde ad una logica di doverosa precauzione, sia pure nel rispetto del principio di proporzionalità nella sua triplice dimensione di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto. Infatti, detta misura di abbattimento è: - idonea, dato che consente il raggiungimento del fine, costituito dall’interesse prioritario della sicurezza e dell’incolumità pubblica; - necessaria, in quanto, come dimostrato dagli esiti tecnico/istruttori, non è disponibile in via alternativa alcun altra misura egualmente efficace e tempestiva, che possa incidere meno negativamente nella sfera dell’animale selvatico (compresa, si ribadisce, la rimozione per captivazione permanente, in quanto la presupposta operazione di cattura, a differenza dell’abbattimento immediato, rischia di far perdere un notevole lasso di tempo e permettere, con tutta probabilità, eventuali nuovi attacchi nei confronti di altre persone, nonché la messa in pericolo degli operatori addetti alla medesima cattura); - proporzionata in senso stretto, in quanto, se la misura dell’abbattimento è indiscutibilmente massimamente lesiva della sfera soggettiva dell’animale, d’altro canto l’altissimo e concreto pericolo per la sicurezza e l’incolumità pubblica connota quale effettivamente proporzionata la succitata misura”.

11 - L’approfondita analisi svolta dall’amministrazione e l’ampia motivazione resa nel provvedimento sono idonee a superare le doglianze di parte appellante, che, come anticipato, si risolvono in una inammissibile critica al merito della scelta.

In ogni caso, in relazione agli specifici rilievi svolti si osserva quanto segue.

11.1 - Quanto al fatto che l’Amministrazione non avrebbe acquisito la prova che le ferite riportate dal turista siano state effettivamente causate dallo specifico esemplare di orso, devono ritenersi idonee le indagini genetiche svolte, grazie alle quali l’esemplare è stato identificato esaminando dei campioni organici (peli, escrementi e saliva) prelevati non solo dal luogo dell’attacco, ma anche dagli indumenti del turista aggredito.

11.2 - Premesso che il capitolo 3 del PACOBACE (“criteri e procedure d’azione nei confronti degli orsi problematici e d’intervento in situazioni critiche”) si preoccupa di mettere in relazione gli atteggiamenti “anomali” degli orsi con i possibili interventi, in base al livello d’interazione orso-uomo e al conseguente grado di pericolosità dell’esemplare, la prospettazione di parte appellante, per cui si sarebbe al cospetto solo di un “falso attacco”, non appare condivisibile.

Nel caso di specie, è pacifico il contatto fisico tra l’orso ed il turista attaccato (o “falsamente attaccato”), che difatti ha riportato lesioni tali da richiedere comunque l’intervento dei sanitari, non potendosi pertanto ritenere irragionevole la valutazione dell’amministrazione.

Come già ricordato, la valutazione in ordine alla pericolosità degli episodi ha carattere discrezionale ed è sindacabile in sede giurisdizionale solo in caso di manifesta illogicità, irragionevolezza e travisamento dei fatti. Ferma l’insindacabilità del merito della valutazione,

si osserva che l'episodio occorso al turista francese non appare riconducibile alla fattispecie n. 11 della tabella PACOBACE ("orso si lancia in un falso attacco perché colto di sorpresa, per difendere i propri piccoli o la sua preda"), apparendo più aderenti alla realtà dei fatti come innanzi descritti le fattispecie n. 15 della tabella ("orso attacca con contatto fisico per difendere i propri piccoli, la sua preda o perché provocato in altro modo") e/o n. 16 ("orso segue intenzionalmente persone").

In ogni caso, come già evidenziato innanzi, la scelta dell'amministrazione non è stata dettata solo dall'episodio da ultimo occorso al turista, ma alla luce di una analisi concreta sulla condotta dell'animale nel corso del tempo, sia precedente che seguente al singolo episodio dell'attacco, durante il quale l'animale si era reso protagonista di comportamenti anomali e concretamente pericolosi per l'incolumità pubblica.

11.3 - Non rileva nel senso voluto da parte appellante il precedente di questo Consiglio del 13 novembre 2024, n. 9132, che il Collegio condivide, tenuto conto che in quel caso era stata disposta la rimozione dell'esemplare, a causa dell'indisponibilità di strutture adeguate alla captivazione, profilo questo assente nel caso in esame.

11.4 - Risulta del tutto irrilevante la dedotta mancata sospensione del giudizio in pendenza della decisione della CGUE sulla questione pregiudiziale interpretativa dell'art. 16 della Direttiva Habitat, dal momento che i relativi giudizi sono stati definiti dalla Corte con una pronuncia di non luogo a provvedere (cause C-24/24, C-25/24, C-26/24 e C-27/24, relative all'esemplare di orso denominato JJ4, e C-28/24, C-29/24, C-30/24 e C-31/24, relative all'esemplare di orso denominato MJ5).

11.5 - La dedotta questione di illegittimità costituzionale della norma della legge provinciale sulla quale si basa il provvedimento impugnato (art. 1, comma 1-ter, legge provinciale n. 9/2018) è irrilevante e manifestamente inammissibile.

In primo luogo, avuto riguardo al fatto che il presente giudizio ha una natura prettamente risarcitoria, l'ipotizzata contrarietà alla Costituzione della norma di legge censurata, pur potendo riflettersi sulla legittimità dell'atto che su di essa si fonda, è irrilevante. Invero, richiamando le considerazioni svolte innanzi (cfr. punto 9.5), nel momento in cui l'amministrazione si è conformata ad una disposizione legislativa, poi in ipotesi giudicata non conforme a costituzione, non appare affatto immediata la sussistenza del profilo della colpevolezza, vertendosi in una di quelle ipotesi in cui deve riconoscersi la sussistenza di una situazione giuridica tale da "giustificare" la condotta, anche se poi in ipotesi sfociata in un provvedimento illegittimo.

Da un altro punto di vista, deve rilevarsi come il Tar abbia ampiamente motivato circa la compatibilità costituzionale della norma, mentre l'appellante non ha svolto alcuna critica a tale motivazione, limitandosi, inammissibilmente, a dedurre quanto già dedotto in primo grado.

In ogni caso, la Corte Costituzionale (sentenza 27 settembre 2019, n. 215) e questo Consiglio (cfr. Cons. St., n. 9132/2024) si sono già espressi nel senso della compatibilità costituzionale delle norme censurate (vedasi anche la risposta della Commissione europea alla petizione

dell'associazione già innanzi richiamata).

11.6 - Quanto alla dedotta violazione da parte dell'amministrazione dei provvedimenti giurisdizionali resi nel corso del procedimento, si è già detto che l'accoglimento in via interinale dell'istanza cautelare in sede monocratica non è idonea a cristallizzare la posizione di vantaggio della ricorrente, né a precludere una riedizione del potere, se del caso per ovviare ai vizi rilevati dal Giudice della cautela, dovendosi per l'effetto disattendere la prospettazione di parte appellante che assume quale presupposto i decreti cautelari ad essa favorevoli, che, per altro, non hanno mai interessato il provvedimento da ultimo adottato e poi eseguito.

12 - Per le ragioni esposte l'appello va respinto, potendosi assorbire ogni altra eccezione e deduzione della Provincia appellata.

Le spese di lite, vista la particolarità del caso, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) respinge l'appello e compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere