



**News n.9 del 22 gennaio 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

Il T.R.G.A. di Trento, con plurime ordinanze, ha sottoposto alla Corte di giustizia europea due quesiti volti a chiarire la corretta interpretazione della direttiva 92/43/CEE del consiglio in data 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (c.d. direttiva *habitat*), nella parte che riguarda le misure da adottare nei confronti degli orsi pericolosi, con particolare riferimento alla scelta tra l'abbattimento dell'animale e la sua cattura per poi tradurlo in luoghi di captivazione permanente.

T.R.G.A. Trento, ordinanza 20 dicembre 2023, n. 219 - Pres. Rocco, Est. Ambrosi

Animali e vegetali - Animali pericolosi — Abbattimento - Diritto dell'Unione europea e legislazione degli Stati membri — Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE —.

Vanno rimesse alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

a) se, sulla base del disposto dell'art. 16 della direttiva 92/43/CEE, una volta accertata la sussistenza della condizione relativa alla sussistenza di una delle fattispecie espressamente individuate dalla lett. a) alla lett. e) del comma 1 dell'art. 16, nonché della condizione relativa al fatto che "la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale", ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla deroga al divieto di "qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale", di cui alla lett. a) dell'art. 12 della medesima direttiva, l'ulteriore condizione, relativa al fatto che "non esista un'altra soluzione valida", debba essere interpretata nel senso che l'autorità competente deve dimostrare l'assenza di altra soluzione valida atta ad evitare la rimozione dell'animale dall'ambiente di ripartizione naturale, cui consegue la possibilità della scelta motivata della misura da adottare in concreto, che può consistere nella cattura per captivazione permanente oppure nell'abbattimento, misure che sono poste su di un piano di parità;

b) se, sulla base del disposto dell'art. 16 della direttiva 92/43/CEE, una volta accertata la sussistenza della condizione relative alla sussistenza di una delle fattispecie espressamente individuate dalla lett. a) alla lett. e) del comma 1 dell'art. 16, nonché della condizione relativa al fatto che "la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale': ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla deroga al divieto di "qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale': di cui alla lett. a) dell'art. 12 della medesima direttiva, l'ulteriore condizione, relativa al fatto che "non esista un'altra soluzione valida': debba essere interpretata nel senso che essa vincola prioritariamente l'autorità competente alla scelta della cattura per la riduzione in cattività (cattivazione permanente) e solo in caso di impossibilità oggettiva e non temporanea di tale soluzione consente la rimozione mediante abbattimento, sussistendo una rigorosa gerarchia tra siffatte misure (1).

(1)I. – Con l'ordinanza in rassegna e con le omologhe ordinanze 20 dicembre 2023, nn. 213, 214, 215, 216, 217 e 218, il T.R.G.A. di Trento ha sottoposto alla Corte di giustizia UE alcuni quesiti in ordine alla corretta interpretazione dell'art. 16 della direttiva 92/43/CEE in ordine alla cattura per cattivazione permanente e alla rimozione per abbattimento di un esemplare di orso, valutato come pericoloso ad "alto rischio" per la sicurezza e l'incolumità pubblica.

II.- La sottesa vicenda normativa e processuale può essere così sintetizzata.

A seguito dell'aggressione di un escursionista da parte di un orso bruno, il presidente della Provincia autonoma di Trento, con proprio decreto, ha autorizzato "la rimozione tramite abbattimento, previa identificazione genetica attraverso cattura preliminare, dell'esemplare di Orso bruno (*Ursus arctos*) identificato in MJ5", per garantire l'interesse della salute e della sicurezza pubblica e per motivi di natura sociale, ai sensi della legge provinciale 10 luglio 2018, n. 9.

Con il medesimo provvedimento è stato inoltre disposto che l'esemplare MJ5 fosse "al più presto soppresso", incaricando in tal senso il Corpo forestale della Provincia autonoma di Trento.

Un'associazione di protezione degli animali ha impugnato il predetto decreto, sollevando la questione pregiudiziale di incostituzionalità (sopravvenuta) dell'art. 1 della legge provinciale n. 9 del 2018, nella parte in cui attribuisce al presidente della Provincia il potere di derogare al divieto di prelievo di esemplari protetti (potere che l'art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997 attribuisce al Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica), in ragione della riserva di legge assoluta dello Stato in materia di tutela degli animali, introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2022 di modifica dell'art. 9 Cost.-. In secondo luogo, prospetta la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 12 e 16 della direttiva 92/43/CEE del consiglio del 21 maggio 1992, del l'art. 11 del Regolamento attuativo (di cui al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357) e dell'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 – violazione dell'art. 117 della Costituzione.

Il T.R.G.A., dopo aver disatteso la questione di legittimità costituzionale, ha ritenuto che il decreto impugnato non costituisca esercizio di un potere *extraordinem*, ma si inquadri nell'ambito del procedimento ordinario disciplinato dalla legge provinciale n. 9 del 2018, puntualmente rispettato nella sua sequenza procedimentale, tramite l'acquisizione del conforme parere dell'ISPRA.

Il medesimo tribunale, quindi, si è soffermato sulla prospettata questione di conformità degli atti impugnati rispetto agli artt. 12 e 16 della direttiva 92/43/CEE del consiglio del 21 maggio 1992 (cd. direttiva *habitat*);

III Con l'ordinanza in rassegna il collegio, dopo aver descritto la vicenda processuale e le difese formulate dalle parti, ha osservato quanto segue:

- a) il contesto normativo di riferimento è costituito dalle seguenti disposizioni:
 - a1) normativa europea, l'orso bruno (*ursus arctos*) è protetto dalla convenzione del 19 settembre 1979, c.d. di "Berna", entrata in vigore il 6 giugno 1982, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 5 agosto 1981, n. 503, sulla conservazione della flora e fauna selvatica europea e dei suoi *habitat* naturali. L'orso è elencato nell'allegato II, quindi, tra le specie particolarmente protette, insieme al lupo. In particolare, l'art. 6 della suddetta Convenzione stabilisce il dovere di ogni parte di assumere ogni misura amministrativa e legislativa appropriata e necessaria per assicurare la protezione della fauna selvatica. Sono vietate, tra le altre cose, tutte le forme di cattura, sequestro, uccisione deliberata;
 - a2) in attuazione del citato art. 6 della convenzione di Berna, l'Unione europea ha approvato la direttiva *habitat*, il cui art. 12 si occupa dei divieti chiamati a corroborare il regime di rigorosa tutela della specie di animali di cui all'allegato IV, lett. a) della direttiva, ivi compreso l'orso bruno, mentre l'art. 16 riguarda le possibili deroghe ai divieti medesimi;
- b) per quanto concerne la normativa nazionale, in attuazione degli artt. 12 e 16 della citata direttiva, l'Italia ha adottato il d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, i cui articoli 8 e 11 ne richiamano il contenuto;
 - b1) tale decreto, però, non è applicabile nel territorio della Provincia di Trento, perché questa ha dato diretta attuazione all'art. 16 della direttiva *habitat*, quanto alla fattispecie di autorizzazione alla deroga al divieto di uccisione o cattura, con l'art. 1 della legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9;
 - b2) la fonte provinciale – che, secondo il T.R.G.A., corrisponde a quanto previsto dall'art. 16 della direttiva *habitat* quanto ai presupposti per l'autorizzazione alla deroga in caso di prelievo, cattura o uccisione - è stata riconosciuta costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale con la sentenza 27 settembre 2019, n. 215 (in *Foro it.* 2019, I, 3806, per la quale vedi meglio *infra* §o);

b3) da ultimo l'art. 59 della legge provinciale 8 agosto 2023, n. 9 recante: "asestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2023 - 2025" ha modificato la legge provinciale n. 9 sopra richiamata, introducendo, all'articolo 1, commi 1 *bis*, 1 *ter*, 1 *quater* e 1 *quinqies*;

c) i precedenti giurisprudenziali:

c1) secondo la precedente sentenza del medesimo T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, 13 marzo 2018, n. 63, "la disciplina provinciale recata dalla l. p. 9 del 2018, in piena conformità con quanto disposto dall'art. 16 della Direttiva *Habitat* a cui dà diretta attuazione – ed in termini del tutto omologhi a quanto parimenti previsto dall'art. 11 del d.P.R. 357 del 1997 - nonché il derivato documento tecnico di gestione PACOBACE non definiscono una graduazione tra le due azioni energiche, cattivazione permanente o abbattimento (nella disposizione della legge provinciale individuate nei termini di prelievo, cattura o uccisione; nell'articolo 16 delle dir. 92/43/CEE cattura o uccisione) in caso di orso pericoloso. Invero, la condizione che non esista un'altra soluzione valida, cui fa richiamo l'articolo 16 della direttiva *Habitat* e l'articolo 1 della l. p. 9 del 2018 che vi dà attuazione ma anche l'art. 11 del d.P.R. 357 del 1997, costituisce il presupposto indefettibile da ricondursi alla preliminare decisione di sottrarre l'animale protetto dal suo ambiente naturale, presupposto da esplicitarsi in maniera puntuale attraverso una motivazione specifica ed argomentata, nonché correlata al caso concreto" (ordinanza cautelare T.R.G.A. Trento, 26 maggio 2023, n. 40 nonché negli stessi termini le analoghe cautelari nn. 34, 35, 37, 38, 39, 53 e 54 del 2023);

c2) invece il Consiglio di Stato, sez. III in sede di appello (cfr., *ex multis*, ordinanza cautelare n. 2919 del 2023) ha espresso un diverso avviso osservando che: "...la Corte di Giustizia, sentenza 11 giugno 2020, C-88/19, ha avuto modo di esprimersi sulla portata applicativa della direttiva *Habitat*, precisando che il rispetto di questa disposizione impone agli Stati membri non solo l'adozione di un quadro normativo completo, ma anche l'attuazione di misure di tutela concrete e specifiche. Del pari, il regime di rigorosa tutela presuppone l'adozione di misure coerenti e coordinate di carattere preventivo. Un tale regime di rigorosa tutela deve pertanto consentire di evitare effettivamente la cattura o l'uccisione deliberata nell'ambiente naturale di esemplari delle specie animali protette [v. in questo senso, Corte di giustizia UE, 10 ottobre 2019, C-674/17, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, punto 27, in *Foro It. Rep.*, 2019, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1648; *idem*, 17 aprile 2018, C441/17, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża), punto 231 in *Foro It. Rep.*, 2018, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n.° 2003,

e giurisprudenza citata]. ...Sebbene l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva *habitat* autorizzi gli Stati membri a derogare alle disposizioni dei suoi articoli da 12 a 14 nonché del suo articolo 15, lettere a) e b), una deroga adottata su tale base è subordinata, nei limiti in cui consente a detti Stati membri di sottrarsi agli obblighi inerenti al regime di rigorosa tutela delle specie naturali, alla condizione che non esista un'altra soluzione valida e che tale deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni delle specie interessate nella loro area di ripartizione naturale. Siffatte condizioni riguardano tutte le ipotesi previste all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva citata (cfr. Corte di giustizia UE, n. C-674/17 del 2019 cit. punti 28 e 29)... Per quanto riguarda, in terzo luogo, l'obiettivo perseguito dalla direttiva "*habitat*", occorre ricordare che gli articoli 12, 13 e 16 di quest'ultima formano un complesso coerente di regole volte alla tutela delle popolazioni delle specie interessate (cfr. Corte di giustizia CE, 20 ottobre 2005, C6/04, Commissione/Regno Unito, in *Foro It. Rep.*, 2007, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n.° 2516, punto 112). L'obiettivo comune di tali disposizioni consiste nel garantire una rigorosa tutela delle specie animali protette mediante divieti previsti all'articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva, mentre le eccezioni sono unicamente autorizzate alle rigorose condizioni enunciate all'art. 16, paragrafo 1, di detta direttiva, il quale deve essere interpretato restrittivamente (v., in tal senso, Corte di giustizia UE, 15 marzo 2012, C-46/11, *Commissione/Polonia*, punto 29; Corte di giustizia CE, 10 maggio 2007, C-508/04, Commissione/Austria, in *Foro it.* 2007, IV, 417, punti da 109 a 112)";

c3) quindi il Consiglio di Stato ha evidenziato: i) "...che la materia è governata dal principio di proporzionalità i cui contorni sono stati in via generale, in più occasioni, precisati da questa Sezione. La protezione della vita degli animali ha una tutela rafforzata a cui si può derogare, come si è detto, solo in presenza di condizioni che sono da interpretarsi in maniera rigorosa e restrittiva, secondo una logica graduata che risponda quindi al canone di proporzionalità. Giova precisare che tale principio ha anzitutto radici nel diritto eurounitario. Da canone ermeneutico utilizzato dalla Corte di giustizia (*ex plurimis*, 29 novembre 1956, C-8/55 Federation Charbonnere, C-5-11-13-15/1962, Società acciaierie San Michele) ha assunto sempre una maggiore preminenza nel panorama dei principi fondamentali del diritto europeo, sino a trovare positivizzazione nel Trattato dell'Unione Europea, all'art. 5. Il principio di proporzionalità, inteso quale limite all'azione delle istituzioni dell'Unione a quanto è strettamente necessario per il conseguimento degli obiettivi del Trattato, è al tempo stesso criterio di

predisposizione degli atti normativi e amministrativi e parametro di valutazione degli stessi;

- c4) pertanto il Consiglio di Stato ha concluso che: I) "...può ricorrersi all'abbattimento dell'animale solo nell'ipotesi - estrema e di rara verificaione - di impossibilità oggettiva, non solo temporanea e soggettiva, da valutarsi secondo i criteri generali dell'ordinamento giuridico, di ricorrere ad azioni meno cruenta"; II) "...nel caso in questione, il provvedimento impugnato in primo grado esorbita dal suddetto perimetro in quanto delibera l'abbattimento dell'animale senza avere adeguatamente valutato l'efficacia di misure intermedie idonee a salvaguardare l'incolumità pubblica senza sacrificare la vita dell'animale, bene giuridico oggi costituzionalmente protetto"; III) "il provvedimento impugnato, come correttamente osservato dal Presidente del Tar locale nei numerosi decreti monocratici resi nei giudizi di che trattasi, presenta un inaccettabile vizio logico. La mancanza di adeguate strutture per l'accoglimento e la gestione di animali problematici non può legittimare una misura che viola il principio di proporzionalità e che rischia di autorizzare un uso seriale, indiscriminato della decisione estrema e più cruenta che - come detto - deve costituire *l'extrema ratio*"; IV) "l'allarme sociale destato dai drammatici episodi ultimamente occorsi, se legittima il rafforzamento delle misure preventive diverse dall'abbattimento, non può incidere sulle valutazioni dell'amministrazione che deve continuare ad ispirarsi rigorosamente ai già citati criteri di legge al fine di trovare il punto di equilibrio ispirato a proporzionalità"; V) "proprio in virtù delle lamentate carenze strutturali e nell'asserita situazione emergenziale, era compito dell'Amministrazione quello di valutare ogni misura intermedia tra la libertà e l'abbattimento dell'animale e, quindi, anche l'ipotesi del trasferimento in una struttura diversa da quelle di proprietà della Provincia, eventualmente anche fuori dal territorio nazionale, atteso che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa appellata e dal Collegio di primo grado, tale misura non presenta caratteristiche *extra ordinem*, trattandosi pur sempre di una forma di captivazione realizzata mediante esternalizzazione";
- c5) per l'effetto, il Consiglio di Stato ha ritenuto il decreto del Presidente della Provincia di Trento n. 9 del 2023 nella parte in cui dispone l'abbattimento dell'animale "sproporzionato e non coerente con le normative sovranazionali e nazionali che impongono l'adeguata valutazione di misure intermedie" (cfr. Cons. Stato, sez. III, ord. 14 luglio 2023, n. 2917 ed in senso conforme ordinanze nn. 2914, 2915, 2916, 2918, 2919 e 2920 del 2023);

- d) le ragioni del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea: il T.R.G.A. osserva, in via preliminare, che la questione pregiudiziale mira ad acclarare quale sia la corretta interpretazione del diritto eurounitario applicabile al provvedimento di autorizzazione alla deroga al divieto di abbattimento, oggetto di impugnazione nel giudizio *a quo*;
- d1) sempre in via preliminare, il giudice trentino rileva che, secondo una giurisprudenza costante della Corte di giustizia “ai fini dell’interpretazione di una disposizione del diritto dell’Unione, occorre tenere conto non soltanto del suo tenore letterale, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte” (cfr. Corte di giustizia UE, 21 novembre 2019, C-678/18, Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, punto 31 e giurisprudenza citata); per cui assume decisivo rilievo la finalità perseguita dalla direttiva *habitat*, espressa dall’art. 2;
- d2) la Corte di giustizia UE, 11 giugno 2020, C-88/19 (in *Foro It. Rep.*, 2020, *Unione europea e Consiglio d’Europa*, n. 1539, citata dal Consiglio di Stato nella propria ordinanza cautelare n. 2919 del 2023) ha chiarito che i termini “area di ripartizione naturale” e “ambiente naturale”, che figurano all’art. 12, paragrafo 1, della direttiva citata si estendono a coprire zone situate al di fuori dei siti specificamente protetti – es. al di fuori dei siti natura - e comprendono anche zone popolate dell’uomo; ed in quel contesto ha chiarito altresì che “la rigorosa tutela delle specie animali protette, mediante divieti previsti all’articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva, si applica non solo in luoghi specifici, bensì copre tutti gli esemplari delle specie animali protette che vivono nell’ambiente naturale o in stato selvatico e che svolgono, quindi, una funzione negli ecosistemi naturali, senza per forza applicarsi agli esemplari che formano oggetto di una forma legale di cattività” (punto 44) e che “l’interpretazione secondo cui l’area di ripartizione naturale di tali specie, menzionata all’articolo 12, paragrafo 1, della direttiva *habitat*, comprende anche zone situate al di fuori dei siti protetti, e la protezione che ne deriva non è quindi limitata a tali siti, è invece idonea a realizzare l’obiettivo consistente nel vietare l’uccisione o la cattura di esemplari di specie animali protette. Infatti, si tratta di proteggere tali specie non solo in taluni luoghi, definiti in modo restrittivo, ma anche gli esemplari di queste ultime che vivono nell’ambiente naturale o in stato selvatico e che adempiono così una funzione negli ecosistemi naturali” (punto 49). Dunque si può ragionevolmente concludere che coerentemente con la finalità di tutela perseguita dalla direttiva *habitat*, la disposizione dell’art. 12 - che impone espressamente “il divieto di: a) qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell’ambiente naturale” - sia indirizzata allo scopo di “proteggere tali specie non solo in

taluni luoghi, definiti in modo restrittivo, ma anche gli esemplari di queste ultime che vivono nell'ambiente naturale o in stato selvatico e che adempiono così una funzione negli ecosistemi naturali" e non già tutelare *tout court* la vita del singolo esemplare di animale protetto - vieppiù ove giudicato pericoloso - ed a prescindere da ogni circostanza;

d3) più specificamente, con riferimento all'art. 16 della direttiva *habitat*, la giurisprudenza della Corte di giustizia, ha statuito che:

I) "gli art[icoli] 12, 13 e 16 della direttiva [*h*]abitat formano un complesso coerente di norme volte alla tutela delle popolazioni delle specie interessate, di modo che ogni deroga incompatibile con tale direttiva costituirebbe una violazione sia dei divieti posti dagli art[icoli] 12 o 13 di essa, sia della norma secondo cui le deroghe possono essere consentite in conformità all'art[icolo] 16 della stessa direttiva" (Corte di giustizia CE, 20 ottobre 2005, C-6/04, *Commissione/Regno Unito*, punto 112, in *Foro It. rep.* 2007, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n.° 2529; Corte di giustizia UE, Sez. II, 2 marzo 2023, C-432/21, Commissione/Repubblica di Polonia);

II) le fattispecie di deroga di cui all'art. 16 devono essere oggetto di un'interpretazione restrittiva e l'onere della prova dell'esistenza delle condizioni richieste, per ciascuna deroga, grava sull'autorità che adotta la relativa decisione (cfr. Corte di giustizia CE, n. C-6/04 del 2005 cit., punto 111; Corte di giustizia UE, n. C-508/04 del 2007, *Commissione/Austria*, punti 110 e 128; *idem*, n. C-46/11 del 2012, *Commissione/Polonia* punto 29; *idem*, n. C-674/17 del 2019 cit. punto 59; *idem*, n. C-88/19 del 2020 cit., punto 25);

III) le autorità nazionali competenti devono accertare la sussistenza le seguenti tre condizioni previste da citato art. 16 (cfr. Corte di giustizia UE, 14 giugno 2007, C-342/05, Commissione/Finlandia, punto 45; *idem*, n. C-674/17 del 2019 cit., punto 59): i) dimostrazione di una o più motivazioni tra quelle elencate dall'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a d) o per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti [lettera e)]; ii) assenza di un'altra soluzione valida; iii) garanzia del fatto che una deroga non pregiudichi il mantenimento delle popolazioni in uno stato di conservazione soddisfacente;

IV) gli Stati membri garantiscano che gli effetti cumulativi delle deroghe non producano impatti contrari agli obiettivi dell'art. 12 e della direttiva nel suo insieme (cfr. Corte di giustizia UE, n. C-674/17 del 2019 cit., punti 38 e 58 e ss.) e adottino il principio di precauzione sancito nell'art. 191, paragrafo 2, TFUE (cfr. Corte di giustizia UE, n. C-674/17 del 2019 cit., punto 66);

V) la sussistenza delle condizioni sia motivata con riferimento a situazioni specifiche e concrete (Corte di giustizia UE n. C-674/17 del 2019 cit., punto 41 e giurisprudenza ivi citata);

- e) in relazione al principio di proporzionalità si richiama quanto osservato dal Consiglio di Stato in sede cautelare, secondo cui la scelta amministrativa ovvero legislativa non deve rappresentare “un sacrificio eccessivo nella sfera giuridica del privato. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia la proporzionalità rimane un concetto duttile che si concretizza volta per volta in base agli scopi perseguiti dai Trattati. Per dirsi proporzionata, quindi, non basta che la misura sia idonea a perseguire il fine ma deve essere l’unica possibile tale da non rappresentare un sacrificio eccessivo per il bene ritenuto recessivo all’esito del bilanciamento tra contrapposti interessi”;
- f) in relazione alla questione pregiudiziale, il T.R.G.A. ritiene che l’art. 16 - che consente all’autorità competente l’autorizzazione alla deroga al divieto di “qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell’ambiente naturale”, al ricorrere di fattispecie tassativamente fissate, tra le quali si annovera la necessità di tutela della sicurezza pubblica, in questione, di cui all’art. 16, comma 1 lett. c), della direttiva *habitat* (“Nell’interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l’ambiente”) - non sancisca a priori la captivazione permanente (ossia alla cattura per la traduzione in cattività permanente) rispetto alla misura dell’abbattimento dell’animale, misure la cui scelta, tra l’altro, segue logicamente la valutazione positiva della sussistenza della necessità della deroga stessa ossia del prelievo dell’animale dal suo *habitat* naturale;
- g) in particolare secondo il T.R.G.A. - accertata la sussistenza della condizione relativa alla necessità di tutela dell’“interesse della sicurezza pubblica”, nonché dell’ulteriore condizione che “il prelievo non pregiudichi il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente della popolazione della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale” - la condizione che residua, ossia che “non esista un’altra soluzione valida” deve essere interpretata alla luce degli obiettivi generali della direttiva *habitat*, ossia coerentemente con la finalità della stessa direttiva (come chiarita dalla Corte di giustizia nelle pronunce citate ai precedenti §§ d.1) e d.2), consistente nella conservazione della biodiversità intesa quale obbligo di “proteggere tali specie non solo in taluni luoghi, definiti in modo restrittivo, ma anche gli esemplari di queste ultime che vivono nell’ambiente naturale o in stato selvatico e che adempiono così una funzione negli ecosistemi naturali”;

- h) osserva ancora il tribunale trentino che la Corte di giustizia, tuttavia, non impone una specifica motivazione quanto alla graduazione tra cattura e abbattimento, chiarendo (al punto 51 della citata sentenza C-674/17 del 2019) che “spetta alle autorità nazionali competenti, nell’ambito dell’autorizzazione di deroghe come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, dimostrare che, tenuto conto in particolare delle migliori conoscenze scientifiche e tecniche pertinenti, nonché alla luce delle circostanze relative alla situazione specifica in esame, non esiste nessun’altra soluzione valida che consenta di raggiungere l’obiettivo perseguito nel rispetto dei divieti sanciti nella direttiva *habitat*”;
- i) ne consegue che l’“inesistenza di un’altra soluzione valida” deve essere in concreto acclarata con riferimento alla inesistenza di una soluzione alternativa che consenta di mantenere l’animale nel suo ambiente naturale, e dunque nello stato di vita selvatica, evitando la sua rimozione da tale ambiente;
- j) alla stregua di quanto appena osservato, secondo il giudice *a quo*, risulta evidente che la cattura o l’abbattimento, sono misure del tutto equivalenti in quanto entrambe hanno un effetto identico che consiste nella sottrazione dell’animale dal suo ambiente naturale e dallo stato di vita selvatica. Pertanto - se è vero che la scelta gestionale che si prospetta all’autorità competente in sede di rilascio della deroga al divieto in questione deve costituire *l’extrema ratio* - è parimenti vero che la valutazione dell’autorità competente non attiene alla scelta tra abbattere l’animale oppure catturarlo per poi tradurlo in cattività in luoghi di captivazione permanente, ma concerne piuttosto l’alternativa tra la rimozione o meno dell’animale dalla sua vita naturale, selvatica, nell’ottica di tutela che costituisce la finalità della direttiva;
- k) in relazione agli obblighi di motivazione di cui al precedente § d.2), essi impongono all’autorità provinciale di operare una puntuale verifica in relazione al cumulo di quelle in precedenza autorizzate, e ciò esclude la temuta prospettiva di un uso complessivamente sviato del potere di deroga (anche in ragione del fatto che la popolazione della specie considerata si trova quasi esclusivamente nella zona alpina del Trentino-Alto Adige, ed è in particolare addensata nelle aree occidentali della Provincia Autonoma di Trento);
- l) l’art. 12, che enumera i divieti in ragione della particolare tutela riservata agli animali della specie considerata, in nessuna parte pone la cattura come prioritaria rispetto all’abbattimento. Al contrario, pur nella fattispecie di deroga prevista dall’articolo 16, comma 1, lett. e) (“per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all’allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti”), dove sono contemplate solo la cattura o la detenzione, la stessa Corte di giustizia ha indicato come equivalente l’abbattimento alla cattura ai fini di cui all’art. 16 “ (cfr. Corte di giustizia UE, n.

C-674/17 del 2019 cit., punto 32). Dunque, secondo il T.R.G.A., anche sotto questo profilo ulteriormente risulta smentita la tesi che, in forza del principio di proporzionalità, postula una graduazione tra le due misure;

- m) ritiene il giudice rimettente che la propria interpretazione sia coerente anche con l'altra condizione imposta nel testo del medesimo art. 16 per l'autorizzazione alla deroga al divieto nel medesimo contesto formale ("la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale"), rispetto alla quale non può disconoscersi che la cattura o l'uccisione sono del tutto equivalenti, in quanto sottraggono entrambe l'esemplare dall'area di ripartizione naturale. Infatti il mero mantenimento in vita dell'esemplare - in struttura - non giustifica l'assenza del pregiudizio alla specie che deve essere valutato con riferimento alle popolazioni che vivono in libertà;
- n) invece l'interpretazione prescelta dal Consiglio di Stato si connoterebbe per un'intrinseca irragionevolezza in quanto esclude, a ben vedere, qualsivoglia possibilità da parte dell'autorità competente di motivare la scelta di abbattere l'animale pericoloso per la pubblica incolumità (anziché ridurlo in cattività);
 - n1) infatti, nella prospettiva della priorità gerarchica della misura della captivazione permanente rispetto all'abbattimento, si impone all'autorità l'obbligo della previa dimostrazione dell'"impossibilità oggettiva, non solo temporanea e soggettiva... estrema e di rara verificaione" (così il Consiglio di Stato) della captivazione (non solo nell'ambito delle strutture sotto la propria responsabilità, ma anche in altri Stati);
 - n2) ma ciò si traduce in una *probatio* diabolica, che elide in radice la rilevanza di altre giustificazioni concorrenti, che l'autorità nel singolo caso deve poter valutare nel bilanciamento di interessi, anche con il conforto del parere della massima autorità scientifica dello Stato italiano in tema di fauna selvatica (qual è l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA) in ordine allo stesso benessere dell'animale, che è abituato a vivere in uno stato selvatico, all'eventuale inesistenza, al momento della decisione, di luoghi in cui l'esemplare può essere ospitato nella disponibilità e responsabilità dell'autorità precedente, ai costi di tale scelta, alla sicurezza degli operatori ecc.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

- o) sulla cattura e sull'abbattimento dell'orso nella Provincia autonoma di Trento si veda Corte cost., 27 settembre 2019, n. 215 (in *Foro it.*, 2019, I, 3806, con nota ROMBOLI), secondo cui il quadro normativo sovranazionale è nel senso che possono essere autorizzate deroghe ai divieti di uccisione delle specie protette, qualora queste siano necessarie al fine della salvaguardia di altri interessi, e che il loro bilanciamento compete alle autorità nazionali, nel rispetto delle condizioni

e dei limiti derivanti dai vincoli europei e internazionali e che le attività poste in essere nell'ambito dei piani di abbattimento regionali costituiscono legittimo esercizio di un potere previsto dalla l. 157/92 e non possono, pertanto, integrare la condotta sanzionata dal successivo art. 30, rientrando nella cornice autorizzatoria dell'art. 19 stessa legge.

La Corte, inoltre, afferma che il potere delle province autonome di dare applicazione alla direttiva comunitaria 92/43/Cee (cd. direttiva *habitat*) trova espressa legittimazione nello statuto speciale e che ciò determina pertanto l'infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate.

Al riguardo è stato precisato che le finalità del potere previsto dall'art. 16 della predetta direttiva (in particolare: "proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli *habitat* naturali"; "prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque") attengono in misura rilevante alle materie di competenza provinciale primaria di cui all'art. 8, nn. 16 e 21, dello statuto speciale: "alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna", "agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico...". Tali competenze concorrono a delineare un peculiare assetto dell'ecosistema delle province autonome di Trento e di Bolzano e il loro esercizio, pertanto, ben può essere rivendicato a livello provinciale.

Ha osservato ancora la Corte costituzionale che, nel loro insieme, le competenze statutarie delle province autonome assicurano la complessiva tutela del particolare ecosistema provinciale e, in considerazione delle particolari caratteristiche dell'*habitat* alpino, giustificano l'attribuzione della competenza all'esercizio della deroga all'autonomia provinciale, prevedendo un sostanziale bilanciamento, legittimamente rimesso dalle leggi provinciali impugnate ai presidenti delle province autonome, quali organi idonei alla valutazione della dimensione anche localistica degli interessi coinvolti;

p) in ordine all'interpretazione dell'art. 16, par. 1, lett. e), 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 ed ai doveri che ne discendono per gli Stati membri, v.:

p1) Corte giustizia UE, 10 ottobre 2019, C-674/17, secondo cui tale disposizione osta all'adozione di decisioni che concedono deroghe al divieto di uccisione deliberata del lupo, sancito all'art. 12, par. 1, lett. a), in combinato disposto con l'all. IV, lett. a), di tale direttiva, a titolo di caccia di gestione, il cui obiettivo è la lotta al bracconaggio, se l'obiettivo perseguito da tali deroghe non è comprovato in modo chiaro e preciso e se, alla luce di dati scientifici rigorosi, l'autorità nazionale non riesce a dimostrare che siffatte deroghe sono idonee a raggiungere tale obiettivo; non è debitamente dimostrato che l'obiettivo da esse perseguito non possa essere raggiunto mediante un'altra soluzione valida, posto che la mera esistenza di un'attività illecita o le difficoltà incontrate nell'effettuazione del controllo di quest'ultima non possono costituire un elemento sufficiente a tal riguardo;

p2) Corte giustizia UE, 14 giugno 2007, C-342/05 (in *Foro it.*, *Rep.* 2008, voce *Unione europea*, n. 1979), secondo cui, poiché l'art. 16, n. 1, della direttiva 92/43 prevede un regime di eccezione ai divieti sanciti agli art. 12, 13, 14 e 15, lett.

a) e b), che deve essere oggetto di interpretazione restrittiva e deve far gravare l'onere di provare la sussistenza delle condizioni richieste, per ciascuna deroga, sull'autorità che decide in merito, gli Stati membri sono tenuti a garantire che qualsiasi intervento riguardante le specie protette sia autorizzato solo in base a decisioni contenenti una motivazione precisa e adeguata riferentisi ai motivi, alle condizioni e alle prescrizioni di cui all'art. 16, n. 1, di detta direttiva. La Corte di giustizia ha ritenuto che viene meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli art. 12, n. 1, e 16, n. 1, lett. b), della direttiva 92/43, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, uno Stato membro che autorizzi in via preventiva la caccia al lupo (*canis lupus*), una specie animale figurante nell'all. IV, lett. a), della detta direttiva senza che sia accertata la sua idoneità a prevenire gravi danni ai sensi dell'art. 16, n. 1, lett. b);

p3) Corte giustizia UE, 10 maggio 2007, C-508/04 (in *Foro It.*, 2007, IV, 417, con nota di richiami, secondo cui l'art. 16, n. 1, della direttiva del consiglio 21 maggio 1992 n. 92/43/Cee definisce puntualmente i criteri in base ai quali gli Stati membri possono prevedere deroghe ai rigorosi regimi di tutela di talune specie animali e vegetali contenuti negli art. 12-15 della direttiva medesima;

p4) Corte giustizia UE, 20 ottobre 2005, C-6/04 (in *Foro It. Rep.* 2007, voce *Unione europea*, n. 2529), secondo cui l'art. 16 della direttiva 92/43, che definisce in modo preciso le condizioni alle quali gli Stati membri possono derogare alle disposizioni relative alla protezione delle specie di cui agli art. 12-15, lett. a) e b), di detta direttiva, dev'essere interpretato restrittivamente; inoltre, gli art. 12, 13 e 16 della stessa direttiva formano un complesso coerente di norme volte alla tutela delle popolazioni delle specie interessate, di modo che ogni deroga incompatibile con tale direttiva costituirebbe una violazione sia dei divieti posti dagli art. 12 o 13 di essa, sia della norma secondo cui le deroghe possono essere consentite in conformità all'art. 16 della direttiva stessa;

q) sul prelievo venatorio in deroga v.:

q1) Corte cost. 5 aprile 2018, n. 70 (in *Foro it.*, 2018, I, 1449), che ha ritenuto incostituzionale l'art. 1 della l. della regione Marche 9 marzo 2015, n. 7, nella parte in cui prevede che il prelievo venatorio in deroga dello storno è consentito in prossimità di nuclei vegetazionali produttivi sparsi, a tutela della specificità delle coltivazioni regionali, in relazione agli art. 9 della direttiva 2009/147/Ce del parlamento europeo e del consiglio del 30 novembre 2009 e 19 *bis* l. 11 febbraio 1992 n. 157;

q2) Corte cost., 29 novembre 2018, n. 217 (oggetto della News US dell'11 dicembre 2018), in cui la Corte ribadisce la propria giurisprudenza in materia di piani regionali di abbattimento degli animali selvatici, confermando che, secondo quanto prevede la normativa statale di riferimento (la legge n. 157 del 1992, art. 19, comma 2), l'attuazione di detti piani può essere affidata anche a soggetti privati (oltre che alle guardie venatorie provinciali, alle guardie forestali ed a quelle comunali) purché, però, si tratti solo dei proprietari o conduttori dei fondi interessati, con esclusione, quindi, di altre possibilità.

- Viene pertanto escluso che possano essere coinvolti anche i “cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione”, come prevedeva la legge regionale dell’Abruzzo n. 10 del 2004, con conseguente sua declaratoria di incostituzionalità *in parte qua*;
- r) sulla tutela degli animali selvatici in genere, v. Corte cost. 20 gennaio 2020, n. 5 (in *Foro it.*, 2020, I, 2591) che a seguito di parziale rinuncia dello Stato ricorrente, ha dichiarato cessata materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della l. della regione Basilicata 22 novembre 2018, n. 38, nella parte in cui stabilisce che per la cura e la riabilitazione della fauna selvatica, la regione si avvale dei centri di recupero degli animali selvatici ed esotici (Crase), in riferimento all'art. 117, 3° comma, Cost.-;
- s) in ordine alla fauna esotica, v. Corte cost. 24 giugno 2003, n. 222 (in *Foro it.*, 2003, I, 2212, con nota di richiami), che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale della l. regione Marche 24 luglio 2002, n. 12, nelle parti in cui demanda alla giunta regionale di predisporre, in base alle indicazioni di apposita commissione tecnico-scientifica, l'elenco delle specie, generi e famiglie di animali da assoggettare alla disciplina della legge stessa e prevede l'obbligo dei detentori di dare comunicazione al sindaco della detenzione, morte o alienazione degli esemplari, nonché delle eventuali nascite, l'assoggettamento del commercio di animali esotici ad autorizzazione rilasciata dal comune, l'obbligo dell'esercente il commercio di osservare una serie di prescrizioni con finalità igienico-sanitarie e di sicurezza degli animali e delle persone, lo svolgimento di compiti di vigilanza da parte dell'Asl e, per quanto di competenza del corpo forestale dello Stato;
- t) sulla responsabilità per atti compiuti da animali selvatici, v.:
- t1) Cass. 20 aprile 2020, n. 7969 (in *Foro it.*, 2020, I, 2344, con nota di J. DI ROSA), secondo cui il danno cagionato dalla fauna selvatica ha natura oggettiva e grava sulla regione, salva l'azione di rivalsa nei confronti dell'ente che risulti in concreto responsabile;
- t2) Giud. pace Genova, 18 gennaio 2016 (in *Foro it.*, 2016, I, 1258) secondo cui, non avendo adottato misure idonee a impedire che gli animali selvatici entrassero in città, la regione è tenuta a risarcire i danni, patrimoniali e non, subiti dal proprietario di un cane che sia stato dilaniato da un branco di cinghiali in un'area urbana;
- t3) Cass. civ., sez. II, 8 gennaio 2010, n. 80, (in *Foro it.*, 2010, I, 423, con nota di FOFFA, in *Danno e resp.*, 2010, 561, con nota di MIOTTO), secondo cui la responsabilità per i danni cagionati dagli animali selvatici ai veicoli in circolazione deve essere imputata all'ente cui siano stati concretamente affidati i poteri di amministrazione del territorio e di gestione della fauna ivi insediata, sia che tali poteri derivino dalla legge, sia che scaturiscano da concessione o da delega di altro ente; in quest'ultimo caso, occorre che sia conferita al gestore autonomia decisionale e operativa sufficiente a consentirgli di svolgere l'attività in modo da poter efficientemente amministrare i rischi di danni a terzi e da poter adottare le misure normalmente idonee a prevenire, evitare o limitare tali danni;

t4) Corte cost., ord. 29 dicembre 2000, n. 581 (in *Foro it.*, 2001, I, 377) che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 l. 11 febbraio 1992 n. 157, nonché degli art. 16 e 18, 2° comma, l. reg. Emilia-Romagna 15 febbraio 1994 n. 8, nella parte in cui non prevedono la risarcibilità dei danni causati da animali selvatici a persone e/o a cose, diversamente da quanto avviene per i danni alla produzione agricola.

.

