



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

LORENZO ORILIA

Primo Presidente f.f.

LUCIA ESPOSITO

Presidente di Sezione

ENZO VINCENTI

Presidente di Sezione

LIBERATO PAOLITTO

Consigliere

CARLA PONTERIO

Consigliere

ANDREINA GIUDICEPIETRO

Rel. Consigliere

GIUSEPPE TEDESCO

Consigliere

ALBERTO PAZZI

Consigliere

CRISTIANO VALLE

Consigliere

Oggetto

Giurisdizione

Ad. 23/06/2026 C.C.
Cron.

R.G. n. 11551/2025

ORDINANZA

Sul ricorso iscritto al n. r.g. 11551-2025 proposto da:

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, in persona del Presidente pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati [REDACTED] [REDACTED] e [REDACTED]

[REDACTED]

- ricorrente -

contro

[REDACTED] [REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] in
persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese
dagli avvocati [REDACTED] e [REDACTED];

- controricorrenti -

contro



ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE E LA RICERCA AMBIENTALE,
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA, MUSEO DELLE
SCIENZE DI TRENTO;

- intimati -

avverso la sentenza n. 9132/2024 del CONSIGLIO DI STATO, depositata il
13/11/2024.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 23/06/2026
dal Consigliere ANDREINA GIUDICEPIETRO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale GIUSEPPE
FICHERA, il quale chiede che la Corte respinga il ricorso.

FATTI DI CAUSA

La Provincia Autonoma di Trento ricorre con un unico motivo, articolato in
due profili entrambi incentrati sull'eccesso di potere giurisdizionale del Consiglio
di Stato e sul superamento dei limiti esterni della giurisdizione, nei confronti
delle associazioni [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] che
resistono con controricorso, nonché il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza
Energetica, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale ed il
Museo delle scienze di Trento, che sono rimasti intimati, contro la sentenza n.
9132/2024 del Consiglio di Stato, pubblicata il 13 novembre 2024.

L'oggetto del giudizio riguarda il decreto provinciale n. 74 del 7 settembre
2023, con cui era stato disposto l'abbattimento dell'orsa [REDACTED] in relazione a gravi
episodi di aggressione nei confronti dell'uomo, nonché il presupposto parere
favorevole reso da ISPRA.

Il Presidente del TRGA di Trento sospese l'efficacia del decreto provinciale
di abbattimento con provvedimento cautelare dell'11 settembre 2023,
disponendo la cattura dell'orsa e la sua collocazione in struttura idonea. Poco
dopo, però, il 27 settembre 2023, l'orsa [REDACTED] fu rinvenuta morta per cause
naturali, evento che incise in modo decisivo sul prosieguo del giudizio. Il TRGA
di Trento, con sentenza n. 164/2023, dichiarò improcedibile il ricorso per



sopravvenuto difetto di interesse, escludendo anche un interesse risarcitorio concretamente configurabile in capo alle associazioni animaliste ricorrenti.

In appello, tuttavia, il Consiglio di Stato, pur confermando l'improcedibilità dell'azione di annullamento per la morte dell'animale, ha ritenuto sussistente l'interesse all'accertamento dell'illegittimità degli atti ai fini risarcitori e ha quindi dichiarato illegittimi sia il decreto provinciale sia il parere ISPRA, condannando inoltre la Provincia alle spese del doppio grado.

Secondo l'ente odierno ricorrente, il giudice amministrativo d'appello non si sarebbe limitato a un controllo di legittimità, ma avrebbe sostituito la propria valutazione a quella dell'amministrazione e dell'organo tecnico-scientifico competente.

In particolare, la Provincia ricostruisce due episodi principali avvenuti nell'estate 2023 nel territorio di [REDACTED]. Il primo, del 30 luglio 2023, riguarda l'aggressione ad un escursionista che, dopo essersi imbattuto in un'orsa con un cucciolo, si rifugiò su un albero ma fu raggiunto dall'animale, che lo fece cadere, provocandogli lesioni e il successivo ricovero in ospedale; le analisi genetiche attribuirono l'episodio proprio all'esemplare [REDACTED]. Il secondo episodio, del 6 agosto 2023, consiste invece in un ulteriore incontro ravvicinato tra [REDACTED] e una coppia di escursionisti, qualificato nel ricorso come "*falso attacco*", ma valorizzato insieme al primo ai fini della complessiva valutazione di pericolosità dell'animale.

Sulla base di tali fatti, la Provincia ritiene di avere legittimamente applicato l'art. 1 della legge provinciale n. 9 del 2018 e la disciplina derogatoria prevista dalla Direttiva Habitat, anche in considerazione del parere favorevole di ISPRA.

Secondo la ricorrente, invero, il decreto di abbattimento trova fondamento sia nella normativa europea sia nella normativa provinciale, in particolare nell'art. 16 della Direttiva 92/43/CEE, che consente deroghe alla tutela delle specie protette quando ricorrano ragioni di sicurezza pubblica, non esistano alternative valide e sia comunque garantito uno stato di conservazione soddisfacente della specie. Inoltre, la Provincia richiama l'art. 1 della legge provinciale n. 9/2018, che consente, previo parere ISPRA, il prelievo, la cattura o l'uccisione degli esemplari di orso e di lupo in specifiche situazioni. Il ricorso



sottolinea inoltre che il comma 1-ter della stessa norma prevede come soluzione necessaria l'uccisione dell'animale quando vi sia stato un attacco con contatto fisico, ipotesi che la Provincia ritiene integrata nel caso del 30 luglio 2023.

La ricorrente chiede, quindi, che la sentenza del Consiglio di Stato venga cassata senza rinvio, per violazione dei limiti esterni della giurisdizione e sconfinamento nella sfera riservata alle scelte di merito dell'amministrazione, con i conseguenti provvedimenti anche in tema di spese.

Le controricorrenti LNDC, LAV e ██████ chiedono, a loro volta, di dichiarare inammissibile, o comunque rigettare, il ricorso della Provincia autonoma di Trento.

La trattazione del ricorso è stata fissata all'adunanza camerale del 23 giugno 2026.

Il sostituto Procuratore Generale, Giuseppe Fichera, ha depositato conclusioni scritte con cui ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità del ricorso.

In prossimità dell'adunanza camerale, la Provincia ricorrente ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Con l'unico motivo l'ente ricorrente denuncia, ai sensi dell'art.360, primo comma, n.1, c.p.c., la violazione dei limiti esterni della giurisdizione del giudice amministrativo e l'eccesso di potere giurisdizionale, in relazione agli artt. 113 e 111, comma 8, Cost., 362 c.p.c., 7 e 134 c.p.a.

Con il primo profilo di censura, si contesta l'invasione nella sfera riservata alle scelte di merito della pubblica amministrazione mediante sostituzione nelle valutazioni di competenza della Provincia di Trento.

La ricorrente osserva che il provvedimento provinciale si fonda sulla l.p. n. 9/2018, articolo 1, comma 1 e comma 1 ter, richiamata specificamente nel decreto citato, che prevede al comma 1 quanto segue: <<1. Al fine di conservare il sistema apicolturale del territorio montano provinciale il Presidente della Provincia, per proteggere le caratteristiche fauna e flora selvatiche e conservare gli habitat naturali, per prevenire danni gravi, specificatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico, alle acque e ad altre forme di



proprietà, per garantire l'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, può, acquisito il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, limitatamente alle specie *Ursus arctos* e *Canis lupus*, autorizzare il prelievo, la cattura o l'uccisione, a condizione che non esista un'altra soluzione valida e 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 Giunta provinciale informa con tempestività il Consiglio provinciale in merito alle misure assunte. La Provincia autonoma di Trento assicura le informazioni necessarie all'adempimento degli obblighi di comunicazione dello Stato alla Commissione europea>>.

Precisa, inoltre, che il comma 1-ter della stessa norma prevede come soluzione necessaria l'uccisione dell'animale quando vi sia stato un attacco con contatto fisico, ipotesi che la Provincia ritiene integrata nel caso del 30 luglio 2023.

Nel merito, la provincia contesta l'affermazione secondo cui l'episodio del 30 luglio 2023 sarebbe stato un "falso attacco", sostenendo che, nel linguaggio tecnico-scientifico del PACOBACE (acronimo con cui si intende il Piano di azione interregionale per la conservazione dell'orso bruno sulle Alpi Centro orientali, allegato agli atti del giudizio), il falso attacco presuppone l'assenza di contatto fisico, mentre nel caso di specie, l'orsa raggiunse l'escursionista sull'albero, lo agganciò a una gamba e ne provocò la caduta, con conseguenti ferite. Da ciò la ricorrente fa discendere che la qualificazione corretta fosse quella della categoria 15, che contempla l'attacco con contatto fisico e consente misure più energiche, comprese la rimozione permanente e l'abbattimento dell'esemplare. A sostegno di questa tesi, la Provincia richiama non solo il parere ISPRA del 22 agosto 2023, ma anche rapporti tecnici ISPRA-MUSE e il Rapporto Grandi Carnivori 2023 della stessa Provincia, tutti convergenti, secondo la prospettiva difensiva, nell'inquadrare ■■■■ come esemplare "ad alto rischio".

La ricorrente ritiene, dunque, che il Consiglio di Stato abbia sconfinato dai limiti della propria giurisdizione e richiama la giurisprudenza dello stesso



Consiglio di Stato secondo cui <<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 del provvedimento. 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>>(cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 19 gennaio 2021, n. 571, paragrafo 9).

Sotto altro profilo, la ricorrente contesta l'invasione nella sfera riservata alle scelte di merito della pubblica amministrazione mediante sostituzione nelle valutazioni tecniche di ISPRA.

In particolare, il parere ISPRA aveva rilevato che ricorrevano i tre presupposti richiesti dalla Direttiva Habitat: motivi di sicurezza pubblica, assenza di altra soluzione valida e mantenimento dello stato di conservazione della specie.

La ricorrente sottolinea il ruolo di ISPRA quale organo pubblico specializzato, dotato per legge di funzioni di consulenza tecnico-scientifica in materia faunistica e ambientale, e sostiene che il suo giudizio non potesse essere superato dal giudice attraverso valutazioni personali sulla pericolosità dell'animale e sulla proporzionalità della misura. Ritiene, quindi, che il Consiglio di Stato abbia oltrepassato i limiti della giurisdizione, sostituendosi alle valutazioni tecnico-scientifiche di ISPRA, laddove ha ritenuto sproporzionato l'abbattimento e ha dato rilievo a una pretesa tutela rafforzata della vita animale, che la Provincia reputa non assoluta e comunque recessiva rispetto alla tutela della vita e dell'integrità fisica delle persone.

Il motivo è infondato sotto entrambi i profili in cui si articola.

L'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al merito amministrativo è configurabile quando l'indagine svolta dal giudice amministrativo ecceda i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato e, sconfinando nella sfera del merito, istituzionalmente riservato alla



pubblica amministrazione, compia una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, evidenzi l'intento dell'organo giudicante di sostituire la propria volontà a quella dell'amministrazione mediante una pronuncia che, in quanto espressiva di un sindacato di merito ed avente il contenuto sostanziale e l'esecutorietà propria del provvedimento sostituito, non lasci spazio ad ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa (Cass. S. U. n. 2604/2021; n. 14437/2018; n. 8720/2018; n. 8719/2018; v. altresì S. U. n. 10440/2018; n. 9443/2011).

Da ultimo, si è ulteriormente precisato che l'eccesso di potere giurisdizionale, in forma di sconfinamento nella sfera del merito, sindacabile ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost., si configura quando l'indagine svolta dal giudice amministrativo, eccedendo i limiti del riscontro di legittimità, non si limita ad annullare il provvedimento impugnato, rimettendo all'Amministrazione ogni valutazione in ordine al prosieguo della procedura, ma si spinge sino a prefigurare il possibile esito di tale valutazione, individuando un'unica corretta modalità di esercizio della discrezionalità amministrativa, senza salvezza degli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa. (Cass. S.U. 7530/2025).

Nella specie, il Consiglio di Stato ha ritenuto sussistenti <<differenti prospettive di inquadramento in relazione al primo episodio (datato 30 luglio 2023). A tal riguardo, il decreto impugnato dà conto del fatto che, nell'occasione, l'orsa ■■■■ è stata sorpresa mentre era addormentata in compagnia di un piccolo da parte di alcuni escursionisti, i quali, datisi alla fuga, sono stati inseguiti dal plantigrado, che ha raggiunto uno dei due arrampicatosi su di un albero provocandone la caduta. La Provincia Autonoma di Trento e l'ISPRA hanno ascritto il comportamento dell'animale alla fattispecie n. 15 della tabella PACOBACE n. 3.1, ovverosia "orso attacca con contatto fisico per difendere i propri piccoli, la sua preda o perché provocato in altro modo", senza adeguatamente considerare e valorizzare le peculiarità del caso concreto, che indicano chiaramente la riconducibilità dell'episodio alla fattispecie n. 11 della medesima tabella "orso si lancia in un falso attacco perché colto di sorpresa, per difendere i propri piccoli o la sua preda">>.



Si legge, ancora, nella sentenza impugnata: << il PACOBACE sollecita le Autorità preposte ad una valutazione caso per caso, indagando la storia dell'esemplare e l'esistenza di eventuali e precedenti comportamenti anomali, indagine che nel caso di specie non risulta essere stata adeguatamente effettuata, in ragione della non contestata assenza di precedenti comportamenti aggressivi e del fatto che, con ogni probabilità, l'orsa in questione aveva dato alla luce la sua prima cucciolata. A ciò deve pure aggiungersi che il secondo degli episodi contestati, pacificamente ascritto dalle parti ad un falso attacco, evidenzia una ridotta aggressività dell'esemplare nei confronti dell'uomo, avvalorando la tesi della natura estemporanea del primo episodio, ascrivibile – secondo la condivisibile prospettiva delle ricorrenti – al fatto che l'orso sia stato sorpreso in compagnia del cucciolo. Tutte queste circostanze non sono state adeguatamente valutate ed in parte sono state travisate, come emerge sia dalla motivazione del decreto impugnato in via principale, sia dal sottostante parere dell'ISPRA, che sul punto non solo conferma (erroneamente) la riconducibilità del comportamento alla fattispecie n. 15 della tabella 3.1 del PACOBACE, ma aggiunge che l'orsa avrebbe successivamente esibito un comportamento indice di accresciuta pericolosità (suggerendone l'immediata rimozione sulla base del rapporto ISPRA-MUSE 2021), quando in realtà il secondo episodio è sicuramente indice di un'attenuta pericolosità, risultando pacificamente riconducibile ad un falso attacco>>.

Pertanto, il giudice evidenzia che, nell'occasione, i due escursionisti avevano sorpreso l'animale nel mezzo del bosco e non si erano attenuti alle regole diffuse dalla stessa Amministrazione Provinciale in caso di incontri con orsi, che prescrivono di arretrare lentamente, mentre l'orsa, dopo aver provocato la caduta dall'albero del malcapitato, non ha proseguito nell'attacco e lo ha lasciato fuggire verso valle.

Secondo il Consiglio di Stato, occorre <<non cadere nell'errore prospettivo della sovrapposizione di due piani disomogenei: quello della sussistenza dei presupposti per l'adozione dei provvedimenti e quello dell'ampiezza del potere discrezionale dell'amministrazione nell'adozione degli stessi, una volta accertata la sussistenza dei relativi presupposti. Propedeutico e preliminare ad ogni



successiva determinazione è l'accertamento del fatto, che concerne un dato fattuale: con la conseguenza che la successiva qualificazione del fatto accertato, avente natura ed implicazioni giuridiche, suppone una corretta ricostruzione delle emergenze probatorie acquisite al procedimento, la cui coerenza e completezza ben può costituire oggetto di sindacato giurisdizionale quanto meno sotto il profilo dell'applicazione dei canoni dell'inferenza logica (Consiglio di Stato, sez. III, 3 novembre 2021, n. 7366)>>.

Nella vicenda in esame, il Consiglio di Stato ha censurato l'inquadramento del comportamento dell'orsa nella fattispecie casistica prevista dalla tabella 3.1. del c.d. PACOBACE, ritenendo che l'errata classificazione fu dovuta a carenze istruttorie ed alla mancata considerazione di una pluralità di elementi, completamente pretermessi nel provvedimento di abbattimento, che risultava carente e contraddittorio sotto il profilo motivazionale.

Inoltre, la sentenza del Consiglio di Stato non si fonda solo sulla questione "falso attacco", ma anche, e soprattutto, sulla violazione del principio di proporzionalità nell'uso dell'abbattimento, solo quando non esista un'altra soluzione valida e non si comprometta lo stato di conservazione della specie, come *extrema ratio* ai sensi dell'art. 16 Direttiva Habitat, alla luce della giurisprudenza CGUE.

Il Consiglio di Stato, richiamando giurisprudenza propria e della CGUE, ricorda che la tutela degli animali appartenenti a specie protette è rafforzata e che le deroghe vanno interpretate in senso restrittivo; le misure a tutela dell'incolumità pubblica vanno applicate in modo graduale, ricorrendo all'abbattimento solo nell'ipotesi estrema di impossibilità oggettiva di misure meno cruente.

Nel caso ■■■ la Provincia ha escluso la cattivazione, richiamando l'inidoneità e la saturazione della struttura del Casteller, ma il Consiglio afferma che l'insufficienza strutturale è un problema organizzativo dell'amministrazione, non un presupposto per derogare alla tutela rafforzata, e che si sarebbero dovute valutare anche altre strutture, eventualmente fuori provincia o all'estero.

Infine, il Consiglio di Stato ha ritenuto sintomo di sviamento l'uso, nella motivazione del decreto di abbattimento, dello "stato di preoccupazione



generale” della popolazione e dell’allarme mediatico come argomento per giustificare la misura adottata, elementi estranei al corretto bilanciamento tra tutela della specie e sicurezza pubblica.

Nel caso in esame, il Consiglio di Stato, in realtà, ha esercitato la sua *potestas iudicandi* per accertare la legittimità del provvedimento impugnato, in piena correttezza e quindi senza incorrere in alcuno sconfinamento, come da tempo ha chiarito la giurisprudenza di queste Sezioni Unite (v. Cass., S.U., n. 6691/2020; Cass., S.U., n. 158/2020; Cass., S.U., n. 5905/2020).

Secondo il consolidato orientamento delle Sezioni Unite di questa Corte, nell'ambito del controllo di legittimità il giudice amministrativo esplica il suo sindacato non solo sul fatto sottostante il provvedimento devoluto al suo esame, ma pure sulle valutazioni, anche di ordine tecnico, operate dall'amministrazione, col solo limite del divieto di sostituzione diretta di una propria scelta a quella dell'autorità amministrativa.

Alla luce dei menzionati principi, il ricorso si rivela infondato, in quanto, nella specie, il giudice amministrativo non cessa di essere il giudice della legittimità, intesa come valutazione della correttezza dei criteri e dei parametri applicati, tecnici o giuridici, per giungere alla concreta scelta operata dall'amministrazione.

Né sono conferenti i casi, risolti diversamente dal Consiglio di Stato ed indicati nella memoria della Provincia, perché si riferiscono a fattispecie differenti; neppure possono trarsi elementi decisivi dalla risposta della Commissione europea alla petizione sulla tutela della specie dell’orso bruno in Italia n.0604/2025, a seguito dell'introduzione della Legge provinciale n. 9/2018 della Provincia Autonoma di Trento, che prevede l'abbattimento programmato di un massimo di otto orsi all'anno, anche in assenza di aggressioni fisiche a persone, sulla base di valutazioni tecnico-scientifiche dell'ISPRA. La Commissione, invero, non ha rilevato alcuna violazione della legislazione ambientale dell’UE, poiché, <<come stabilito dall'articolo 16 della Direttiva Habitat, gli Stati membri possono derogare alle disposizioni dell'articolo 12 per motivi, tra gli altri, connessi alla salute e alla sicurezza pubblica e per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame o ad altri tipi di proprietà. Tali deroghe



possono essere approvate solo se non esiste un'alternativa soddisfacente e se la deroga non è pregiudizievole per il mantenimento o il raggiungimento di uno stato di conservazione favorevole della specie interessata nel suo areale naturale>>. Nessuna di tali condizioni è rapportabile al caso in esame, che riguarda il provvedimento di abbattimento di un singolo esemplare sulla base della sua asserita pericolosità.

In conclusione, il ricorso va rigettato.

Sussistono gravi ragioni per compensare le spese del procedimento, in relazione alla particolarità della questione posta nella controversia.

Nulla deve disporsi in ordine alle spese per le altre parti che non hanno svolto attività difensiva.

Si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il raddoppio del contributo unificato, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, rigetta il ricorso e compensa le spese.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, legge 24 dicembre 2012, n. 228, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello previsto per il ricorso, ove dovuto, a norma dell'art. 1-*bis* dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, in data 23 giugno 2026.

Il Primo Presidente f.f.

Lorenzo Orilia



Numero registro generale 11551/2025

Numero sezionale 282/2026

Numero di raccolta generale 22616/2026

Data pubblicazione 02/07/2026

