

Regolamento di esecuzione per la determinazione delle zone pascolive protette e le misure per il prelievo dei lupi

T.R.G.A. Bolzano 5 febbraio 2025, n. 32 - Pantozzi Lerjefors, pres.; Beikircher, est. - LAV Lega Antivivisezione Ets e Ente Nazionale Protezione Animali E.N.P.A Odv (avv. Stefutti) c. Provincia autonoma di Bolzano (avv.ti Roilo, Segna, Giancesello e Pernstich) ed a.

Animali - Regolamento di esecuzione per la determinazione delle zone pascolive protette e le misure per il prelievo dei lupi - Prelievo tramite abbattimento di due lupi.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

(Salva diversa specificazione, i documenti citati nella presente sentenza sono quelli prodotti in giudizio dall'Amministrazione provinciale resistente).

1. Il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano con il decreto n. 1/2024 (doc. 1) indicato nell'epigrafe, adottato su parere dell'Osservatorio faunistico provinciale (OFP) del 7.8.2024 (doc. 6) e su parere dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) del 9.8.2024, prot. n. 0045148 (all. 2 dell'Avvocatura dello Stato), ha autorizzato "il prelievo ai sensi della LP 10/2023 tramite abbattimento di 2 esemplari di lupo nell'area del comune di Curon Venosta e Malles nel cluster 1 risultante dalla richiesta di parere tecnico del 24.07.2024 per prevenire danni gravi al patrimonio zootecnico ed effetti negativi sul panorama culturale, economico e ricreativo all'interno del cluster 1 allegato" (doc. 9).

2. Il Presidente ha in particolare disposto le seguenti modalità di prelievo "1) che i prelievi tramite abbattimento avvengano senza limitazione alcuna di orari, l'utilizzo di armi lunghe a canna rigata e con modalità tali da perseguire anche il condizionamento negativo nei confronti di altri eventuali lupi; 2) che i prelievi tramite abbattimento avvengano entro 60 giorni dall'emanazione di questo provvedimento", incaricando all'uopo il Corpo Forestale della Provincia autonoma di Bolzano.

3. Le Istituzioni di tutela degli animali e ambientaliste con il ricorso introduttivo di data 13 agosto 2024, notificato e depositato in pari data, hanno impugnato il predetto provvedimento, ritenuto "illegittimo ed ingiustamente lesivo" (cfr. pag. 8 del ricorso), previa sospensione degli effetti, nonché la concessione di misure cautelari *ante causam*, chiedendo "l'annullamento, ovvero l'integrale riforma, del provvedimento provinciale gravato" (così testualmente nelle conclusioni a pag. 18) ed in via istruttoria di voler ordinare alla Provincia autonoma di Bolzano di depositare in giudizio tutti gli atti relativi al procedimento avente ad oggetto l'impugnato provvedimento.

4. Secondo l'epigrafe del ricorso (cfr. pag. 2) i ricorrenti hanno impugnato, solo ove occorra, la deliberazione della Giunta provinciale n. 683/2023, il d.P.P. n. 25/2023 (doc. 4), e il decreto del Direttore della Ripartizione provinciale Servizio forestale n. 12296/2024 (doc. 3), che ha individuato le zone pascolive protette ai sensi del d.P.P. citato, sostituendo il precedente decreto direttoriale dd. 17.8.2023, n. 14474/2023 (doc. 2).

5. Giova ricordare sin d'ora che il lupo (*canis lupus*) appartiene, secondo la 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, nota come direttiva *habitat*, a una specie particolarmente protetta, considerata prioritaria d'interesse comunitario, per la quale, ai sensi dell'art. 12 della direttiva medesima, valgono stringenti divieti di uccisione, disturbo e commercializzazione.

6. Nondimeno, l'art. 16 della direttiva *habitat* prevede la possibilità di derogare ai suddetti stringenti divieti, in particolare - per quanto qui d'interesse - a quello di uccisione, qualora ricorrano le seguenti condizioni:

1) sia dimostrata una o più delle esigenze elencate dall'art. 16, paragrafo 1, lettere da a) a d), della direttiva, tra cui rileva, nella presente controversia, quella di prevenire il verificarsi di danni gravi agli allevamenti e per motivi di sicurezza pubblica;

2) l'assenza di un'altra soluzione valida non letale;

3) la garanzia che la deroga al divieto non pregiudichi il mantenimento della popolazione protetta in uno stato di conservazione soddisfacente.

7. Secondo il "Documento di orientamento sulla rigorosa tutela delle specie animali d'interesse comunitario ai sensi della direttiva habitat (Comunicazione della Commissione Europea)" (all. 4 dei ricorrenti), inviato agli Stati membri nell'ottobre del 2021, redatto al lume della giurisprudenza comunitaria intervenuta in questa materia, le disposizioni di deroga di cui all'art. 16 della direttiva rappresentano l'estremo rimedio e sono da interpretare in modo restrittivo. Esse devono rispondere a esigenze precise e riguardare situazioni specifiche.

8. Nella necessaria previa valutazione circa l'esistenza di misure alternative che permettano di prevenire i gravi danni vengono in rilievo, primi fra tutti, i mezzi non letali, che, nel caso della prevenzione di danni gravi all'allevamento di

bestiame, possono essere *”l’uso di recinzioni appropriate, dispositivi di dissuasione della fauna selvatica, cani da guardiania per il bestiame, custodia del bestiame o cambiamento nelle pratiche di gestione del bestiame, nonché la promozione del miglioramento delle condizioni dell’habitat o delle popolazioni di prede delle specie interessate”*.

9. Occorre, per poter invocare la deroga, la dimostrazione che le soluzioni alternative non letali non sono efficaci per la risoluzione del problema o non sono praticabili, laddove, comunque, se anche una misura è solo parzialmente capace di mitigare il problema, essa dev’essere preventivamente attuata e la deroga può essere giustificata solo per la soluzione del problema residuo. Soluzioni alternative valide non possono essere scartate a priori con la motivazione del loro costo elevato oppure perché causerebbero maggiori disagi o costringerebbero i beneficiari della deroga a modificare il loro comportamento. Infine, le deroghe devono essere limitate a risolvere situazioni specifiche, devono essere circoscritte nel tempo, nello spazio, nel numero di esemplari coinvolti e nelle persone autorizzate.

10. Secondo la legge provinciale 16 luglio 2018, n. 11 *“Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell’articolo 16 della direttiva 92/43/CEE”* il Presidente della Provincia può autorizzare l’uccisione, la cattura o il prelievo di lupi, acquisito il parere dell’ISPRA, ferme le stringenti prescrizioni della normativa comunitaria sopra richiamata (art. 1).

11. La legge provinciale 13 giugno 2023, n. 10 *“Aree di pascolo protette e misure per il prelievo dei lupi”*, per la quale l’autorizzazione in deroga viene concessa dal Presidente della Provincia previo parere dell’ISPRA e dell’Osservatorio faunistico provinciale e, in caso d’urgenza, anche solamente di uno dei citati pareri quando siano comunque trascorsi quindici giorni dalla richiesta, prevede anche l’istituzione delle cd. *“zone pascolive protette”*, nelle quali, con una valutazione *ex ante*, avulsa da una specifica situazione, non si considera ragionevolmente possibile attuare le misure di prevenzione dei danni procurati dal lupo, consistenti nell’erezione di adeguate recinzioni e nella presenza di cani da guardiania come anche di pastori accompagnati da cani da pastore.

12. I criteri per l’individuazione di tali aree, per le quali si ritiene non *“ragionevolmente”* possibile applicare i tre elencati metodi basilari di prevenzione, sono stati stabiliti dal d.P.P. n. 25/2023 e con decreto direttoriale n. 14474/2023 (doc. 2), sostituito dal decreto direttoriale n. 12296/2024 (doc. 3), sono state, infine, individuate le cd. zone pascolive protette, che comprendono la grandissima parte delle aree di pascolo sul territorio provinciale e precisamente 1.364 malghe.

13. La legge provinciale n. 10/2023 indica, inoltre, all’art. 3, i criteri per definire il *“danno grave”*, per evitare il quale, al ricorrere delle altre condizioni richieste dalla direttiva *habitat*, può essere concessa la deroga al divieto di uccisione, individuandoli nel numero di capi di bestiame predati in un determinato arco temporale, senza, tuttavia, definire la dimensione dell’ambito territoriale cui riferire i suddetti criteri e senza indicare come essi siano stati individuati, dovendosi sottolineare che non sono stati definiti in collaborazione con l’ISPRA, cosicché ne sfuggono le basi tecniche.

14. L’impugnata autorizzazione all’abbattimento di due lupi è stata adottata assumendo, sulla base del numero delle predazioni avvenute in una data area delimitata come *cluster* 1 (cfr. anche doc. 14), la sussistenza del requisito del danno grave, in applicazione dei criteri definiti dall’art. 3 della legge provinciale n. 10/2023. Si è affermata, quanto alla condizione dell’assenza di valide alternative non letali, la riconducibilità della zona in questione nell’ambito delle cc.dd. aree pascolive protette secondo il decreto direttoriale che le ha individuate, per le quali è sancito a priori, su scala generale, che non è ragionevole l’adozione di misure di prevenzione. Si è fatto riferimento, inoltre, a una serie di misure di prevenzione (doc. 10-12) che, sfatando sul piano fattuale il regolamento istitutivo delle zone pascolive protette e il decreto che le ha individuate, è stato comunque possibile attivare da parte degli allevatori, tuttavia senza ottenere la protezione ottimale del bestiame, che, infatti, è stato comunque predato dal lupo.

15. Per l’autorizzazione all’abbattimento dei lupi impugnata sono stati emessi sia il previsto parere dell’ISPRA (all. 2 Advocatura dello Stato) sia quello dell’OFP (doc. 6).

16. Il primo di questi pareri riscontra delle criticità:

(i) sia in ordine al requisito di elevata possibilità di danno grave, che non ricorrerebbe, stando al modello di valutazione elaborato dall’ISPRA nel rapporto n. 42900 del 2.8.2023, sulla base dei dati resi disponibili dalle Province autonome relativamente al fenomeno negli anni 2021 - 2022;

(ii) sia con riguardo al requisito che verte sulla dimostrazione dell’assenza di una valida alternativa non letale: le misure di prevenzione adottate non sarebbero state poste in atto in maniera corretta e utile.

17. A sua volta, l’OFP, dopo aver chiarito, con evidente riferimento all’individuazione delle zone pascolive protette, che *“una valutazione a priori su larga scala della non applicabilità delle misure di protezione delle greggi come ‘soluzione altrimenti soddisfacente’ non è in linea con l’eccezione prevista dall’art. 16 della direttiva habitat che ‘deve essere interpretata in modo restrittivo’ e prevede una valutazione ‘caso per caso’ per ‘situazioni specifiche’”*, ha evidenziato che *“dai verbali”* delle stazioni forestali *“non è chiaramente riportato se le misure di protezione delle greggi adottate siano conformi alle raccomandazioni e alle linee guida generali e se siano funzionanti al momento delle predazioni”*, e, dopo aver insistito, rinviando a studi condotti, sul fatto che corrette misure di protezione sono più efficaci della soluzione letale, ha subordinato il proprio parere favorevole alla richiesta di deroga avanzata dall’Amministrazione, alla condizione che *“sia possibile dimostrare e documentare che le misure di protezione adottate soddisfano gli standard generalmente applicabili, che erano adeguate alla situazione specifica e al contesto ambientale e che erano funzionanti al momento della richiesta”*.

18. Anche l'OFP ha, dunque, messo in dubbio il ricorrere della condizione, necessaria per l'autorizzazione all'abbattimento del lupo, dell'assenza di valide soluzioni alternative.

19. Le Istituzioni ricorrenti impugnano, dunque, l'autorizzazione all'abbattimento di due esemplari di lupo. Dopo la ricostruzione dei fatti, con argomenti giuridici intrusi, affidano il gravame a due motivi, come di seguito epigrafati:

- “1) *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). Violazione degli artt. 2, 3, e 4 della LP 13 giugno 2023 n.10. Errata interpretazione di norme giuridiche. Difetto di presupposto*”;
- “2) *Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 12 e 16 della direttiva 92/43/CEE del consiglio del 21 maggio 1992. Eccesso di potere per carenza, illogicità e contraddittorietà della motivazione. Violazione art. 9 Cost.. Violazione del principio di proporzionalità come interpretato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea*”.

20. Con il primo motivo, premesso l'attuale quadro giuridico, costituito dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante “*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*”, dalla direttiva europea 92/43/CEE, c.d. direttiva *habitat*, dal d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 di attuazione della direttiva, dalla direttiva europea 08/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, attuata con il d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121, dalla Convenzione di Berna del 19 settembre 1979, recepita in Italia con legge 5 agosto 1981, n. 503, dalla Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione - CITES del 3 marzo 1973, ratificata con legge 19 dicembre 1975, n. 874, dalla legge provinciale n. 11/2018, dalla legge provinciale n. 10/2023 e dal d.P.P. n. 25/2023, i ricorrenti, in estrema sintesi, ritengono insussistenti, nel caso di specie, l'ipotesi derogatoria costituita dall'avvenuta verifica di gravi danni all'interno della zona pascolativa protetta, nonché le condizioni di urgenza.

21. I compendi malghivi nei comuni di Malles Venosta e Curon di Venosta sarebbero stati inseriti nelle zone pascolative protette solo in data 24.7.2024, quando gli episodi di predazione si sarebbero verificati in un periodo precedente con conseguente impossibilità di poter invocare per i prelievi autorizzati la deroga di cui all'art. 3, comma 1, lett. b) della legge provinciale n. 10/2023.

22. La Provincia avrebbe, pertanto, dovuto dimostrare sia l'effettiva gravità dei danni sia la loro inevitabilità pur avendo messo in atto ogni possibile misura atta ad evitarli, prova non raggiunta, atteso che le recinzioni sarebbero, per stessa ammissione della Provincia, solo parzialmente elettrificate e non sempre ben mantenute e che non verrebbero utilizzati cani da guardiania.

23. Secondo la giurisprudenza della CGUE (cfr. sentenza 10 ottobre 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys*, C-674/17) le norme eurounitarie andrebbero interpretate restrittivamente ed esigerebbero una motivazione precisa ed adeguata quanto all'assenza di un'altra soluzione valida (cfr. sentenza 14 giugno 2007, *Commissione/Finlandia*, C-342/05). Il richiesto danno grave, anche futuro, non potrebbe essere puramente ipotetico, come nel caso di specie, solo perché gli animali da predazione sarebbero ancora sugli alpeggi. La soluzione del problema ricorrendo all'abbattimento di due lupi, in forza di un asserito, ed indimostrato, effetto di condizionamento degli altri membri del branco, non dimostrerebbe nulla.

24. Ferma la non invocabilità della disciplina speciale sulle zone pascolative protette -della cui dubbia costituzionalità i ricorrenti esprimono unicamente un mero accenno all'interno del proprio ricorso-, e richiamando la comunicazione C(2021) 7301 final dd. 12.10.2021 della Commissione Europea, il secondo motivo si incentra con una prima censura sulla radicale carenza di istruttoria e sul difetto di motivazione particolarmente pregnante.

25. Secondo la tesi dei ricorrenti la Provincia non avrebbe dato contezza delle ragioni per cui non ha ritenuto di dover tentare di porre in essere almeno misure atte a limitare i danni, né la Provincia avrebbe offerto concreta dimostrazione che le soluzioni alternative non sarebbero efficaci a risolvere il problema o non praticabili, risultando a tal fine solo generiche e apodittiche dichiarazioni.

26. Vi sarebbe infine una fragorosa violazione del principio di proporzionalità, costituito dai tre elementi dell'idoneità, della necessità e della proporzionalità in senso stretto, elaborato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, integrando la misura dell'abbattimento l'estrema *ratio*, cui ricorrere solo in assenza di alternative valide.

27. Con decreto monocratico n. 78 del 14 agosto 2024, in accoglimento dell'istanza cautelare proposta ai sensi dell'art. 56 cod. proc. amm., considerato che i lupi (*canis lupus*) appartengono ad una specie particolarmente protetta, per la quale la normativa sovranazionale e nazionale consente l'abbattimento in ipotesi circoscritte e ben individuate, e che l'autorizzato abbattimento dei lupi avrebbe potuto definire in via irreversibile la materia del contendere, rendendo così del tutto inutile la pronuncia collegiale, è stato sospeso in via cautelare l'impugnato provvedimento del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano del 9.8.2024.

28. Pur non muovendo il ricorso censure mirate al parere reso dall'ISPRA in data 9.8.2024, lo stesso Istituto, difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, si è costituito in giudizio con controricorso 5 settembre 2024, instando per il rigetto del ricorso, in quanto infondato.

29. La difesa erariale si sofferma sul contenuto del parere, illustra le valutazioni tecniche sottese alle conclusioni finali, rese sulla base di studi mirati per stilare un elenco di criteri che aiutino a classificare l'entità del danno e le relative misure da adottare in relazione all'entità del danno rilevato e ribadisce la piena legittimità dell'operato dell'ISPRA e il rispetto degli interessi costituzionalmente garantiti. Dallo studio risulterebbe che il prelievo di due lupi non inciderebbe sullo stato di conservazione della complessiva popolazione di lupi del Trentino-Alto Adige, ritenendo, di conseguenza, le dimensioni

del prelievo coerenti con il terzo requisito imposto dalla direttiva *habitat*.

30. La Provincia autonoma di Bolzano si è costituita in data 6 settembre 2024, depositando in giudizio gli atti relativi al procedimento avente ad oggetto l'impugnato provvedimento, e ha contestato la fondatezza dei due motivi di impugnazione.

31. Essa ha affermato la corrispondenza degli atti impugnati alla direttiva *habitat* insistendo, in particolare, sul fatto che le malghe Kapron, Ochsenberg e Furgles/Planeil fossero già state classificate come zone pascolative protette con il decreto del Direttore della Ripartizione Foreste n. 14474/2023, aggiornato poi con decreto n. 12296/2024, sulla base degli esiti di una verifica condotta - per quanto riguarda il criterio della predisposizione di adeguate recinzioni - attraverso un calcolo per ogni singola malga dotata di codice malga sulla base del sistema GIS e - per i restanti due criteri - attraverso una verifica, per ogni singolo codice malga, degli animali monticati nel 2024.

32. Prosegue la difesa provinciale affermando che i parametri previsti per determinare il “*danno grave*” sarebbero validi alla luce della normativa europea, prevedendo la normativa provinciale l'ambito territoriale da prendere in considerazione quale “*area di distribuzione del lupo*” (in tedesco “*Streifgebiet*”) determinando così il limite dimensionale, individuando dei *cluster*, ovvero aree di occupazione spaziale, all'interno delle quali deve essersi verificato un certo numero di eventi di predazione entro un determinato arco temporale specificamente indicato dall'art. 3 comma 1, lett. b), cifre 1-3, della legge provinciale n. 10/2023. La dimensione del raggio di 28 km² del *cluster* 1 sarebbe stata avvalorata dall'OFP come ragionevole.

33. In generale evidenzia, che le misure di prevenzione indicate dall'ISPRA sarebbero tecnicamente impraticabili sugli alpeggi della provincia, ai quali il legislatore locale attribuirebbe valenza essenziale per il panorama culturale, economico e ricreativo. In particolare, le recinzioni elettrificate, con le caratteristiche pretese dall'ISPRA, sarebbero eccessivamente impattanti per il paesaggio e la loro realizzazione sarebbe comunque eccessivamente difficile e dispendiosa anche dal punto di vista economico.

34. L'Amministrazione provinciale ha poi insistito sul fatto che le misure alternative, comunque, a suo dire, adottate seppur non rispondenti in tutte le parti ai migliori standard ipotizzabili in condizioni ottimali dagli allevatori del bestiame colpito dagli attacchi del lupo, avrebbero dimostrato la loro inutilità, sicché sarebbe stata provata l'assenza di valide alternative all'uccisione non costituendo la cattura un'alternativa scientificamente valida. Ha inoltre sottolineato la proporzionalità della misura all'esito del bilanciamento tra i contrapposti interessi, tra cui - da un lato - quelli ecologici, economici e sociali perseguiti dalla legislazione provinciale di tutela dei compendi malghivi e - dall'altro - l'obiettivo generale del mantenimento o ripristino, di uno stato di conservazione soddisfacente della specie *canis lupus*.

35. Dal provvedimento impugnato emergerebbe che la Provincia si sia occupata della graduazione della misura dell'abbattimento scelta rispetto a quella della cattura, messe dalla direttiva *habitat* su uno stesso piano, sia dal punto di vista scientifico in riferimento al benessere degli animali sia dal punto di vista tecnico, richiamando studi scientifici e il rapporto ISPRA - MUSE del 2021.

36. Quanto all'istanza cautelare, la Provincia ha posto l'accento sul pericolo di ulteriori predazioni a danno del bestiame tuttora al pascolo sugli alpeggi e sul conseguente pericolo per la pratica dell'alpeggio, quale elemento di fondamentale importanza per l'economia alpestre, a sua volta segno fondamentale della tradizione e della cultura locali, meritevoli, nella ponderazione dei contrapposti interessi coinvolti, di preservazione.

37. La Provincia ha chiesto, inoltre, che la causa fosse definita con sentenza ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., considerata la scadenza, all'8.10.2024, del provvedimento impugnato.

38. Il Comune di Curon Venosta e il Comune di Malles Venosta, ai quali il ricorso introduttivo è pure stato notificato, non si sono costituiti in giudizio.

39. All'udienza in camera di consiglio del 10 settembre 2024, i ricorrenti (Lega Antivivisezionista e Ente Nazionale di protezione Animali) si sono rimessi alla prudente valutazione del Collegio riguardo all'opportunità di definire il giudizio con sentenza breve, pur manifestando la loro predilezione per un ordinario andamento del giudizio che avrebbe consentito loro la puntuale replica alle deduzioni difensive avversarie.

40. Con ordinanza cautelare 11 settembre 2024, n. 94, il Collegio, sottolineato, quanto all'istanza provinciale volta alla definizione della controversia con una pronuncia *ex art. 60 cod. proc. amm.*, che il numero e la complessità delle questioni poste alla sua attenzione non erano compatibili con la definizione della causa con sentenza in forma semplificata, ha respinto la richiesta provinciale e ha disposto la sospensione “*dei provvedimenti impugnati*”.

41. Ha rilevato, infatti, la sussistenza di consistenti elementi di *fumus boni iuris*, in particolare con riguardo alla mancata dimostrazione, rilevata anche dall'ISPRA e dall'OFP, circa l'assenza di valide misure alternative, quale condizione indefettibile per poter concedere, ai sensi dell'art. 16 della direttiva *habitat*, la deroga al divieto di uccisione; a questo riguardo è apparso in conflitto con la richiamata normativa unionale, come interpretata dalla giurisprudenza europea e come precisata nel “*Documento di orientamento sulla rigorosa tutela delle specie animali d'interesse comunitario ai sensi della Direttiva habitat (Comunicazione della Commissione Europea)*”, la disposizione provinciale per la quale, nelle aree individuate come zone pascolive protette (estese, peraltro, alla grandissima parte degli alpeggi nel territorio provinciale) si ritengono, con una valutazione *ex ante* condotta su larga scala - a prescindere, cioè, dalla specificità del caso concreto - non ragionevolmente attuabili le misure alternative valide raccomandate (recinzioni, cani da guardiania,

e pastori accompagnati da cani da pastore), sicché l'unica misura attuabile risulta l'uccisione del lupo; parimenti sono apparsi particolarmente precisi, pregnanti e, soprattutto, fondati sull'attenta analisi delle asserite misure di protezione messe concretamente in atto, i dubbi espressi dagli organi tecnici, ISPRA e OFP, circa l'(astratta) idoneità delle misure di prevenzione in concreto poste in essere dagli allevatori nel *cluster* dedotto in lite e la loro corrispondenza alle raccomandazioni. Non hanno convinto, di contro, le argomentazioni declinate nell'impugnata autorizzazione, poiché, a differenza dei pareri tecnici cui intendevano controdedurre, sono apparse molto imprecise e insufficientemente circostanziate; né potevano essere prese in considerazione le ulteriori argomentazioni dedotte dalla difesa provinciale, poiché anch'esse inidonee a superare le criticità rilevate dagli organi tecnici e comunque integranti, laddove diverse dal corredo motivazionale del provvedimento impugnato, un'inammissibile motivazione postuma.

42. Sotto il profilo del *periculum in mora*, il Collegio ha dato peso dirimente alla considerazione per la quale dall'esecuzione, nelle more del giudizio, del provvedimento impugnato, ove non sospeso, sarebbe derivata l'irreversibile perdita del bene agito, con conseguente vanificazione della tutela giurisdizionale ricercata dai ricorrenti.

43. In esito all'appello cautelare, con ordinanza 11 ottobre 2024, n. 3753, in parziale riforma dell'ordinanza di questo TRGA n. 94/2024, il Consiglio di Stato ha escluso la sospensione cautelare degli atti impugnati, diversi dal decreto che autorizza l'abbattimento di due lupi, sul rilievo che la domanda cautelare proposta nel giudizio di primo grado era diretta a ottenere la sospensione solo di quest'ultimo provvedimento.

44. In vista dell'udienza pubblica del 29 gennaio 2025, i ricorrenti hanno prodotto uno scritto difensivo ripetitivo degli argomenti esposti in ricorso, senza apportare sostanziali elementi di replica alle comparse di costituzione delle Amministrazioni resistenti. In seguito le parti costituite hanno chiesto congiuntamente il passaggio in decisione del giudizio in epigrafe senza discussione orale.

45. All'udienza pubblica del 29 gennaio 2025 la Presidente ha sollevato d'ufficio la questione dell'improcedibilità del gravame sul rilievo che il provvedimento lesivo ha, nelle more, esaurito la propria efficacia, determinando in tal modo il venir meno di ogni utilità di una pronuncia a definizione della lite.

46. La causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

47. Giova premettere che la scelta dei difensori di non partecipare all'udienza (eventualmente a seguito del deposito dell'istanza di passaggio in decisione senza preventiva discussione, come avvenuto nel caso di specie) rappresenta una scelta processuale del difensore medesimo che così facendo accetta il rischio di non poter svolgere in sede di discussione le proprie difese orali, anche con riferimento alle eventuali questioni sollevate d'ufficio dal giudice (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 10 dicembre 2024, n. 9918 e sez. IV, 24 novembre 2022, n. 10348), sicché può passarsi alla questione di improcedibilità sollevata d'ufficio.

48. Il ricorso è improcedibile.

49. L'unico provvedimento immediatamente lesivo dell'interesse a tutela del quale è stato proposto il ricorso all'esame è l'autorizzazione all'abbattimento di due esemplari di lupo, le cui condizioni di efficacia sono venute meno, in quanto il provvedimento espressamente disponeva *“che i prelievi tramite abbattimento avvengano entro 60 giorni dall'emanazione di questo provvedimento”*, facendo espressamente riferimento all'*“imminente pericolo poiché animali al pascolo si trovano attualmente ancora su alpeggi”* disponendo *“che i prelievi tramite abbattimento avvengano ... con modalità tali da perseguire anche il condizionamento negativo nei confronti di altri eventuali lupi”*.

50. È del tutto pacifico, pertanto, che il Presidente ha agito per fronteggiare una situazione d'urgenza, ai sensi dell'art. 4 della legge provinciale n. 10/2023, il quale richiede che *“a causa della prevedibilità di ulteriori danni e al fine di mantenere il collegamento con gli eventi di predazione”*, le ragioni di urgenza vengano segnalate nella richiesta dei pareri all'ISPRA e all'OFP, tant'è che nel caso all'esame è stato anche evidenziato nella richiesta di parere del 24.7.2024 (doc. 5) a firma della Vice-Presidente della Provincia che *“la stagione di alpeggio del bestiame nella zona circoscritta terminerà presumibilmente, come di consueto, a metà ottobre 2024 e dal fatto che le predazioni si stanno ampliando come territorio potendo coinvolgere così gli alpeggi confinanti”*.

51. Ne consegue che il provvedimento che autorizza l'abbattimento di due lupi era finalizzato sia a prevenire ulteriori danni alle greggi e mandrie al pascolo sugli alpeggi, anche confinanti, sia a perseguire, mediante un prelievo ravvicinato agli eventi di predazione, un condizionamento negativo nei confronti degli altri lupi. Proprio a tal fine il legislatore ha anche previsto una durata delle autorizzazioni al prelievo limitata ad un periodo massimo di sessanta giorni.

52. Anche secondo la Comunicazione della Commissione Europea del 12.10.2021, le deroghe al divieto, dovendo essere limitate a risolvere la situazione o il problema specifici, devono essere limitate nel tempo, nello spazio, nel numero di esemplari coinvolti.

53. Il termine fissato dal provvedimento ritenuto lesivo è, ormai, ampiamente trascorso, sicché l'atto, in pendenza di giudizio, ha perso la propria efficacia e con essa l'impronta lesiva dell'interesse rappresentato dai ricorrenti.

54. Il ricorso proposto contro la contestata autorizzazione in deroga deve, pertanto, essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, a mente dell'art. 35, comma 1, lett. c), cod. proc. amm. (cfr. TRGA Bolzano, sentenze gemelle, 19 febbraio 2024, n. 45 e n. 46; negli stessi termini TRGA Trento, 2 febbraio 2024, n. 18).

55. Lo spirare degli effetti dell'impugnato provvedimento, sopravvenuto nelle more del giudizio, incide, infatti, sulla permanenza, in capo ai ricorrenti, dell'interesse a ricorrere sotteso all'impugnativa, comportando l'inutilità, per essi,

dell'eventuale sentenza di accoglimento del ricorso, la quale, infatti, sancirebbe l'annullamento di un provvedimento ormai già privo di efficacia.

56. Valga ricordare, al riguardo, che l'azione di annullamento dinanzi al giudice amministrativo, postula la sussistenza di più presupposti: *“a) il c.d. titolo dell'azione o possibilità giuridica dell'azione o legittimazione a ricorrere, cioè la prospettazione di una situazione giuridica soggettiva indicativa della strumentalità dell'azione proposta al soddisfacimento di un interesse che sia, ad un tempo, qualificato sul piano oggettivo, in quanto meritevole di tutela e dunque protetto dall'ordinamento giuridico, e differenziato sul piano soggettivo, poiché distingue dal quisque de populo il suo titolare, in virtù della speciale posizione rivestita rispetto all'esercizio del potere pubblico di cui si lamenta l'illegittimità; b) la legittimatio ad causam (detta anche legittimazione attiva), vale a dire l'affermazione in domanda della titolarità di una situazione differenziata per la cui tutela si agisce in giudizio; c) la legittimazione attiva in senso proprio, ossia l'accertamento della legittimatio ad causam che, secondo una certa opinione si tradurrebbe in un giudizio di merito, mentre secondo un diverso pensiero costituirebbe una questione propriamente processuale ascrivibile nell'ambito delle condizioni dell'azione; d) l'interesse ad agire (rectius, a ricorrere) di cui all'art. 100 c.p.c., consistente nell'utilità personale (in quanto specificamente e direttamente riguardante il ricorrente nella sua qualità di titolare di una posizione differenziata e qualificata e non il generico interesse alla legalità dell'azione amministrativa), attuale (dovendo sussistere al momento della proposizione del ricorso e sino alla decisione, non essendo sufficiente una mera eventualità di lesione) e concreta (da valutare con riferimento ad una effettiva lesione della situazione giuridica soggettiva del ricorrente) promanante dalla rimozione del provvedimento amministrativo impugnato e, più in generale, identificantesi (Ad. Plen. n. 9/2014) con il bisogno di tutela giurisdizionale al punto da prospettarsi il ricorso al giudice amministrativo quale rimedio indispensabile per rimuovere lo stato di fatto lesivo, sempreché non sussistano elementi tali da indurre a ritenere che l'azione si traduca in un abuso della tutela giurisdizionale (Cons. St. n. 3829/2016)”* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 24 agosto 2023, n. 7928).

57. Si tratta di puntuali condizioni alle quali l'azione è subordinata e il cui accertamento è pregiudiziale all'esame del merito del ricorso, precludendolo nel caso se ne riscontri l'insussistenza.

58. L'improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse trova, in definitiva, la propria giustificazione nella natura soggettiva della giurisdizione amministrativa, che non è preordinata ad assicurare la generale legittimità dell'operato amministrativo, bensì tende a tutelare la posizione giuridica del ricorrente, correlata a un bene della vita coinvolto nell'esercizio dell'azione autoritativa oggetto di censura.

59. Né vale a sostenere la decisione di merito nel presente giudizio un ipotetico interesse all'accertamento della illegittimità dell'atto impugnato al fine di determinare il precetto conformativo dell'azione amministrativa futura, essendo, nella materia trattata, meramente ipotetica la ripetizione dell'esercizio del potere da parte dell'Amministrazione nei medesimi termini e in relazione ai medesimi presupposti di fatto che stanno alla base del provvedimento qui impugnato.

60. Del resto, una decisione che entrasse in tal modo nell'indagine sulla futura ed eventuale azione amministrativa violerebbe, all'evidenza, il disposto dell'art. 34, comma 2, cod. proc. amm., secondo il quale *“In nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati”*.

61. L'ordinamento, in sostanza, non ammette domande di tutela preventiva dell'interesse legittimo, dirette cioè a orientare l'azione futura dell'amministrazione, prima che questa abbia provveduto (cfr. Cons. Stato, sez. V, 5 dicembre 2022, n. 10615 e 22 aprile 2020, n. 2551, sez. III, 7 aprile 2021, n. 2804 e sez. VI, 25 febbraio 2019, n. 1321; TAR Lazio, Roma, sez. II-Stralcio, 27 marzo 2023, n. 5239).

62. A prescindere dal fatto se nel caso di specie i ricorrenti abbiano inteso impugnare la deliberazione della Giunta provinciale n. 683/2023, il regolamento esecutivo n. 25/2023 e il provvedimento di individuazione delle *“zone pascolive protette”* dd. 24.7.2024, stante la riserva espressa in epigrafe del ricorso *“ove occorra”*, la relativa impugnazione è in ogni caso inammissibile, in quanto riguardo a tali provvedimenti non hanno, comunque, formulato alcuna specifica censura.

63. Il Collegio osserva che, ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. d), cod. proc. amm. e dell'orientamento costante della giurisprudenza amministrativa (*ex pluribus*, Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2024, n. 4540 e sez. IV, 6 giugno 2023, n. 5550; TRGA Bolzano, 12 ottobre 2023, n. 302), i motivi di ricorso devono essere *“specifici”*, non potendo la parte ricorrente addurre censure assolutamente generiche, fidando in una sorta di inammissibile intervento correttivo del giudice, che sarebbe così chiamato ad una sostanziale integrazione delle lacune difensive, integrazione che si porrebbe però in contrasto con la necessaria terzietà dell'organo giudicante e con il principio della parità delle parti nel processo.

64. È, quindi, necessario che il ricorrente, ai fini della ammissibilità del ricorso, adduca censure puntuali ed articolate in motivi contenenti la specificazione dei vizi da cui ritenga inficiata la legittimità dei provvedimenti impugnati (*ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 28 giugno 2022, n. 5368 e sez. VI, 19 giugno 2019, n. 4156; TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 28 novembre 2024, n. 3394).

65. Invero i ricorrenti hanno dedotto genericamente che nel d.P.P. n. 25/2023 non si evincerebbero *“i criteri di individuazione delle possibili misure alternative all'abbattimento”* (cfr. pag. 12 del ricorso), senza fornire ulteriori argomentazioni sul punto. Riguardo agli altri due provvedimenti in trattazione nulla esplicitano.

66. Da quanto precede ne deriva l'inammissibilità dell'impugnazione della deliberazione della Giunta provinciale, del

regolamento di esecuzione e del decreto direttoriale per violazione del sopra richiamato art. 40 cod. proc. amm..

67. Il ricorso, in conclusione, è inammissibile, nella parte in cui sono impugnati la delibera della Giunta provinciale n. 683/2023, il regolamento di esecuzione emanato con d.P.P. n. 25/2023 e il decreto direttoriale n. 12296/2024, e improcedibile per il resto.

68. Le spese processuali, come liquidate in dispositivo, seguono, ex art. 91 cod. proc. civ., la soccombenza virtuale per le ragioni già evidenziate nell'ordinanza cautelare n. 94/2024 all'esito della deliberazione propria di quella fase del giudizio e che il Collegio ritiene di confermare. Esse sono poste a carico della resistente Provincia nella misura liquidata nel dispositivo a seguire.

69. La compensazione delle spese di giudizio si giustifica invece nei confronti dell'ISPRA, non essendo il relativo parere oggetto di impugnazione e di censure.

70. Nulla per le spese del Comune di Curon Venosta e del Comune di Malles Venosta non costituiti in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa - Sezione autonoma di Bolzano definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte inammissibile e in parte improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, nei termini di cui in motivazione.

Condanna la Provincia autonoma di Bolzano a rifondere a parte ricorrente, unitariamente intesa (LAV Lega Antivivisezione Ets e Ente Nazionale Protezione Animali E.N.P.A Odv), le spese di lite che liquida in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00), oltre oneri accessori, CPA ed IVA, in quanto dovuta, nonché alla rifusione del contributo unificato, se versato.

Spese compensate per l'ISPRA. Nulla per le spese dei due comuni Curon Venosta e Malles Venosta, non costituiti in giudizio.

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

(Omissis)