

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

T.R.G.A. Bolzano 7 febbraio 2025, n. 37 - Pantozzi Lerjefors, pres.; Menestrina, est. - LEAL - Lega Antivivisezionista Odv ed a. (avv.ti Loprete e Taccani) 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

1. Le Associazioni ambientaliste ricorrenti hanno impugnato l'ordinanza indicata nell'epigrafe, con la quale il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano ha autorizzato l'abbattimento di due esemplari di lupo nell'area, definita come *cluster* 1, dei comuni di Curon Venosta e Malles, al fine di prevenire danni gravi al patrimonio zootecnico ed effetti negativi sul panorama culturale, economico e ricreativo all'interno dell'area medesima.

Hanno impugnato altresì il *“Regolamento di esecuzione concernente l'istituzione delle zone pascolive protette e le misure per il prelievo dei lupi”*, adottato con deliberazione della Giunta provinciale n. 683/2023 e emanato con D.P.P. n. 25/2023, nonché il decreto direttoriale n. 14474/2023, che ha individuato le zone pascolive protette ai sensi del D.P.P. citato.

2. Giova ricordare sin d'ora che il lupo (*canis lupus*) appartiene, secondo la direttiva comunitaria 92/43/CEE, 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.

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.

2.2. Secondo il *“Documento di orientamento sulla rigorosa tutela delle specie animali d'interesse comunitario ai sensi della Direttiva Habitat (Comunicazione della Commissione Europea)”*, 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.

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”*.

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.

2.3. Secondo la L.P. n. 11/2018 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).

La L.P. n. 10/2023, per la quale l'autorizzazione in deroga viene concessa dal Presidente della Provincia previo parere dell'ISPRA e dell'Osservatorio faunistico provinciale (OFP) 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.

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 di data 16.08.2023. Con decreto direttoriale n. 14474/2023 di data 17.08.2023, successivamente sostituito dal decreto direttoriale n. 12296/2024 di data 24.07.2024,



sono state, infine, individuate le cd. zone pascolive protette, che comprendono la grandissima parte delle aree di pascolo sul territorio provinciale.

La L.P. 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 contatto con l'ISPRA, cosicché ne sfuggono le basi tecniche.

3. 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, la sussistenza del requisito del danno grave, in applicazione dei criteri definiti dall'art. 3 della L.P. 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 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.

4. Per l'autorizzazione all'abbattimento dei lupi impugnata in uno con gli atti presupposti, istitutivi delle zone pascolive protette, sono stati emessi sia il previsto parere dell'ISPRA sia quello dell'OFP.

4.1 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.

4.2. 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”*.

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 alla misura letale.

5. Le associazioni ricorrenti impugnano, dunque, l'autorizzazione all'abbattimento di due esemplari di lupo ed i provvedimenti successivi ad esso connessi.

Predicatesi associazioni riconosciute, portatrici dell'interesse diffuso alla salvaguardia ambientale e faunistica, le ricorrenti, prospettano in via pregiudiziale questione di legittimità costituzionale e affidano il gravame a due mezzi di impugnazione.

5.1 La questione di legittimità costituzionale viene sollevata relativamente agli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della legge provinciale n. 10 del 13.06.2023 per violazione degli artt. 117, 97 e 9 co. 2 Cost., nonché dell'art. 1 della L.P. n. 11/2018 per violazione dell'art. 9 co. 2 Cost. e relativamente alla corretta interpretazione dell'art. 16 della direttiva Habitat (92/43/CEE), in relazione alla disposizione attuativa di cui all'art. 1 della legge provinciale n. 11/2018, alle norme di cui agli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della legge provinciale n. 10/2023 e alla prassi applicative delle stesse, con conseguente richiesta di rinvio pregiudiziale della causa alla CGUE ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

5.2 Il primo motivo di impugnazione è rubricato come segue: *“Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 12 e 16 della direttiva 92/43/CEE del consiglio del 21 maggio 1992, dell'art. 11 del Regolamento attuativo (D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357) e dell'art. 19 della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 – violazione dell'art. 117 della Costituzione – Difetto dei presupposti - Eccesso di potere per difetto di istruttoria – Manifesta irragionevolezza – Insufficienza e/o contraddittorietà della motivazione – Eccesso di potere per sviamento - Ai sensi del combinato disposto dell'art. 9 Costituzione e dell'art. 21 octies Legge n. 241/1990 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”*.

Sostanzialmente le ricorrenti censurano la mancanza dei presupposti per derogare al divieto di uccisione stante l'assenza di circostanze ben definite in fatto e l'esistenza di alternative quali, ad esempio, un maggiore monitoraggio del branco ritenuto responsabile delle predazioni. Oltre alla mancata identificazione del branco responsabile degli eventi di predazione, le ricorrenti lamentano una palese incertezza nel decreto autorizzatorio in relazione all'identificazione dei

lupi, anche con riguardo a quelli da abbattere, nonché una violazione del principio di proporzionalità.

5.3 Il secondo motivo è intitolato come segue: “*Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 12 e 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, dell’art. 11 del Regolamento attuativo (D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357) e dell’art. 19 della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 - Violazione degli art. 9, comma 2 e 117, comma 2 lettera s) della Costituzione.*”

Premesso come la preventiva individuazione, in forza di criteri generali, delle malghe quali “*zone pascolive protette*”, ossia come aree nelle quali non risulti ragionevolmente possibile proteggere le greggi e le mandrie da eventi di predazione da parte del lupo con misure alternative al prelievo dello stesso, genererebbe un automatismo per cui, al raggiungimento di un numero prefissato di eventi di predazione in un determinato arco temporale, l’Amministrazione potrebbe autorizzare il prelievo di un numero indeterminato di lupi, senza particolari oneri motivazionali, le associazioni ricorrenti stigmatizzano la carente e deficitaria istruttoria svolta dall’Amministrazione e carenze motivazionali nelle controdeduzioni ai pareri dell’ISPRA e dell’OFP.

6. Con decreto presidenziale n. 77 del 14.08.2024 è stata accordata la tutela cautelare *ante causam*, ai sensi dell’art. 61 c.p.a. e, successivamente al deposito del ricorso, con decreto monocratico n. 80 del 23.08.2024 è stata confermata la tutela cautelare già concessa.

7. Interveneva in causa *ad adiuvandum* l’Associazione *Green Impact ETS*, affermando di essere un’associazione di promozione sociale, nonché associazione animalista e ambientalista riconosciuta, e aderiva ai motivi di censura e ricorso già svolti dalle associazioni ricorrenti, chiedendo, previa sospensione cautelare del decreto impugnato, l’annullamento del medesimo.

8. Pur non essendo state mosse censure avverso il parere dell’ISPRA, il detto istituto ha ritenuto opportuno costituirsi nel presente ricorso con l’assistenza della difesa erariale, al fine di meglio illustrare gli studi eseguiti e sottesi alle proprie valutazioni tecniche e alle conclusioni finali cui era giunto nel proprio parere reso nel rispetto degli interessi costituzionalmente garantiti.

9. La Provincia autonoma di Bolzano si è costituita, eccependo la legittimazione ad agire della ricorrente associazione *Zampe che danno una mano Odv* e della intervenuta *Green Impact ETS*, e opponendosi alla questione di legittimità costituzionale sollevata per manifesta infondatezza della medesima.

Nel merito ha fatto valere l’infondatezza dei due motivi di impugnazione svolti e si è opposta alla sospensione cautelare dell’autorizzazione al prelievo dei due lupi, chiedendo in subordine che la causa fosse definita in forma semplificata, ai sensi dell’art. 60 c.p.a., in considerazione dell’imminente scadenza degli effetti del provvedimento impugnato prevista per l’8.10.2024.

10. Con ordinanza cautelare n. 203 di data 25.09.2024 questo Tribunale, riservata ogni decisione sull’eccezione di difetto di legittimazione sollevata dalla Provincia, conformandosi alle analoghe ordinanze cautelari emesse nelle cause *sub* RR 201/2024 e RR 202/2024, le quali avevano già sospeso gli effetti dell’autorizzazione impugnata con il presente ricorso, ha sospeso gli effetti del decreto autorizzatorio impugnato.

11. In vista dell’udienza di trattazione del 29.01.2025 le ricorrenti e la Provincia autonoma hanno ancora presentato brevi scritti difensivi.

Alla medesima udienza la Presidente ha sollevato d’ufficio la questione dell’improcedibilità del gravame, perché il provvedimento lesivo, nelle more, ha esaurito la propria efficacia, determinando in tal modo il venir meno di ogni utilità di una pronuncia a definizione della lite, e la causa successivamente è stata introitata per la decisione.

12. In via preliminare va esaminata l’eccezione sollevata dalla difesa dell’amministrazione provinciale in relazione al difetto di legittimazione della ricorrente *Zampe che danno una mano odv* e dell’intervenuta *Green Impact ETS*.

12.1 L’eccezione è fondata, ma essa non comporta comunque l’inammissibilità del ricorso, essendo del tutto pacifica - oltre ad essere espressamente ammessa e riconosciuta anche dalla difesa della Provincia - la legittimazione a ricorrere delle ulteriori associazioni ricorrenti LEIDA e OIPA, in quanto associazioni di protezione ambientale individuate ai sensi dell’art. 13 della legge n. 349 del 1986 e iscritte nel relativo elenco, nonché dell’associazione LEAL, la quale ha attestato avere una propria sede in ambito regionale e per l’esattezza a Trento.

12.2 In relazione alle altre due associazioni l’Amministrazione lamenta che esse non siano iscritte nello speciale elenco delle associazioni rappresentative di interessi collettivi e che non abbiano alcun collegamento con il territorio in cui il provvedimento qui impugnato esplica i propri effetti ovvero che siano prive del requisito della c.d. “*vicinitas*” come elaborato dalla giurisprudenza.

In effetti dallo statuto dell’associazione *recte* dal verbale modificativo di data 15.05.2022 dimesso dall’organizzazione *Zampe che danno una mano odv* risulta che essa dispone di una sede unicamente a Roma.

Parimenti l’intervenuta *Green Impact ETS*, nonostante si predichi essere un’associazione animalista e ambientalista riconosciuta e di avere un concreto collegamento con il territorio, essa non dispone dei requisiti richiesti dalla giurisprudenza ai fini della legittimazione ad intervenire *ad adiuvandum* nel ricorso, in quanto associazione non riconosciuta e avente sede solo a Roma.

13. Passando all’esame del ricorso esso dev’essere dichiarato improcedibile.

13.1 Le condizioni di efficacia dell’autorizzazione all’abbattimento di due esemplari di lupo, qui impugnata, sono venute

meno, in quanto essa 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”*.

13.2 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 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”*.

13.3 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.

Essendo ora venuta meno l’esigenza di tutelare gli animali al pascolo, perché il periodo degli alpeggi è terminato l’autunno scorso, e non essendo più attuabile un condizionamento degli altri lupi con un prelievo ravvicinato agli eventi di predazione, non può che concludersi che sono venuti meno i presupposti sui quali poggiava il rilascio del provvedimento autorizzatorio all’abbattimento dei lupi.

Il decorso del termine d’efficacia del provvedimento e il venire meno delle condizioni prescritte per il rilascio del provvedimento ne impediscono appunto l’esecuzione con conseguente cessazione di qualsivoglia interesse al ricorso della parte ricorrente, la quale non ritrarrebbe alcuna utilità né alcun vantaggio pratico e concreto dall’eventuale annullamento di un provvedimento già inefficace che non può più essere eseguito.

13.4 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).

14. In relazione alle norme regolamentari e all’atto plurimo ossia al decreto di individuazione delle *“zone pascolive protette”*, elencati nell’epigrafe del proprio ricorso di parte ricorrente quale oggetto del medesimo, a prescindere che il decreto di individuazione delle zone pascolive protette del 17.08.2023 è stato sostituito dal decreto n. 12296/2024 di data 24.07.2024 (doc. 3 Provincia), si evidenzia che avverso di essi non è stato formulato alcun specifico motivo di gravame, sicché ogni eventuale impugnazione andrebbe comunque dichiarata come inammissibile.

15. Le spese processuali, come liquidate in dispositivo, seguono, ex art. 91 cod. proc. civ., la soccombenza virtuale della Provincia autonoma, ai fini della quale rileva la mancata dimostrazione, evidenziata 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.

Le spese sono, pertanto, poste a carico della resistente Provincia nella misura liquidata nel dispositivo a seguire.

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

Spese compensate anche per l’associazione Zampe che danno una mano Odv e per l’intervenuta Green Impact ETS.

Nulla va disposto per le spese del Comune di Curon Venosta e del Comune di Malles Venosta che non hanno svolto attività difensiva.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa - Sezione autonoma di Bolzano definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, la respinge, in quanto in parte inammissibile e in parte improcedibile, come da motivazione.

Condanna la Provincia autonoma di Bolzano a rifondere a parte legittimamente ricorrente, unitariamente intesa (LEAL, LEIDAA, OIPA ITALIA), le spese di lite che liquida in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00), oltre oneri accessori, CNPA ed IVA, in quanto dovuta, nonché alla rifusione del contributo unificato, se versato.

Spese compensate per l’ISPRA, nonché per l’associazione Zampe che danno una mano Odv e per l’intervenuta Green Impact ETS.

Nulla per le spese dei due comuni Curon Venosta e Malles Venosta, non costituiti.

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

(Omissis)