

Autorizzazione alla rimozione tramite abbattimento di esemplari di lupo (*Canis lupus*)

T.R.G.A. Trento 28 ottobre 2025, n. 163 - Farina, pres.; Cappellano, est. - LEAL Lega Antivivisezionista ODV ed a. (avv.ti Loprete e Taccani) ed a. c. Provincia Autonoma di Trento (avv.ti Cattoni, Stefani e Cabras) ed a.

Animali - Legge provinciale - Autorizzazione alla rimozione tramite abbattimento di massimo due esemplari di lupo (*Canis lupus*).

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

A. – Con il ricorso in esame, notificato e depositato il 19 settembre 2025, le associazioni istanti – le quali evidenziano di avere quale fine statutario la salvaguardia faunistica, la tutela del benessere degli animali e un concreto collegamento con il territorio interessato – insorgono contro il provvedimento del Presidente della Provincia Autonoma di Trento n. 42 del 4 settembre 2025, con il quale è stata autorizzata la rimozione tramite abbattimento di massimo due esemplari di lupo (*Canis lupus*) ai sensi della l.p. n. 9/2018.

Il provvedimento secondo le istanti sarebbe palesemente illegittimo per *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;*

Assumono l'insussistenza delle condizioni per le deroghe di cui all'art. 16 della direttiva 92/43/CEE, tenuto conto dell'assenza di circostanze di fatto ben definite e dell'esistenza di alternative valide; nonché, la non idoneità della misura a prevenire danni all'allevamento; deducono altresì l'eccesso di potere per difetto di istruttoria e contraddittorietà della motivazione, anche con riferimento al parere reso dall'ISPRA, e la violazione del principio di proporzionalità.

Hanno, quindi, chiesto l'annullamento del provvedimento, previa misura cautelare anche monocratica.

B. – Con il decreto cautelare n. 25, depositato il 22 settembre 2025, è stata respinta l'istanza di misure cautelari monocratiche *ex art. 56 cod. proc. amm.*

C. – Si è costituito in giudizio l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale-Ispra, depositando documentazione e una memoria con cui ha chiesto il rigetto del ricorso in quanto infondato.

D. – Si è costituita in giudizio anche la Provincia Autonoma di Trento, depositando documentazione e memoria, con la quale ha chiesto la declaratoria di inammissibilità per carenza di interesse e difetto di legittimazione ad agire delle ricorrenti, chiedendo anche il rigetto del ricorso nel merito in quanto infondato.

Ha altresì rappresentato il venir meno del prospettato *periculum in mora*, sia in quanto la sentenza breve di questo T.R.G.A. n. 148 del 13 ottobre 2025 – di rigetto di analogo ricorso avverso il provvedimento di abbattimento – è stata sospesa con decreto cautelare n. 3712 del 14 ottobre 2025 del Presidente della Sesta Sezione del Consiglio di Stato, fino alla trattazione collegiale dell'istanza cautelare alla camera di consiglio del 6 novembre 2025; sia, in quanto è in corso la fase di smonticazione delle malghe della Lessinia trentina presumibilmente entro il 26 ottobre 2025.

E. – La ricorrente ha insistito per la concessione della misura cautelare, chiedendo contestualmente di trasmettere gli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267, par. 1, lett. b), TFUE, affinché la Corte si pronunci sulla validità della Direttiva 2025/1237 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2025 sul declassamento del livello di protezione dei lupi.

F. – Alla camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2025, presenti i difensori della Provincia Autonoma di Trento e dell'Ispra, come da verbale – i quali hanno resi chiarimenti – la Presidente del Collegio ha dato avviso della possibile definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., e la causa è stata posta in decisione.

G. – Ritiene preliminarmente il Collegio di potere definire il giudizio con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm. e adottata in esito alla camera di consiglio per la trattazione delle istanze cautelari, sussistendone tutti i presupposti; possibilità, questa, espressamente indicata dalla Presidente del Collegio alle parti presenti.

H. – Sempre in via preliminare va esaminata la richiesta di parte ricorrente, avanzata con la memoria di replica, di trasmettere gli atti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267, par. 1, lett. b), TFUE, affinché la Corte si pronunci sulla validità della Direttiva 2025/1237 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2025.

Tale istanza non può essere accolta, tenuto conto dell'irrilevanza della questione in rapporto alla fattispecie in esame.

Invero, come già chiarito da questo Tribunale, il provvedimento impugnato continua ad applicare il più favorevole stato di protezione rigorosa, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 16 della direttiva 92/43/CEE e dall'art. 1 della l.p. n. 9/2018, come del resto precisato anche nelle premesse dello stesso decreto contestato (v., sul punto, T.R.G.A., sentenza resa in forma semplificata 13 ottobre 2025, n. 148).

I. – Nel merito, il ricorso non è fondato, per ritenuta infondatezza dell'unica articolata censura; il che consente di potere prescindere dalle eccezioni in rito sollevate dalla Provincia in ordine alla carenza di interesse e alla legittimazione ad agire delle associazioni.

Deve preliminarmente rilevarsi che il provvedimento impugnato, e il presupposto parere dell'ISPRA, costituiscono espressione di ampia discrezionalità amministrativa basata su valutazioni tecniche che non presentano aspetti di macroscopica irragionevolezza, o errori e/o travisamento dei fatti quali accertati; condizioni necessarie affinché il giudice amministrativo possa sindacare il vizio dell'eccesso di potere.

Ciò premesso, il censurato decreto è supportato dalle condizioni e dalle circostanze di fatto imposte dall'art. 1 della l.p. n. 9/2018 e dell'art. 16 della direttiva 92/43/CEE; ed è stato adottato dopo avere ottenuto il preventivo parere favorevole dell'ISPRA e sulla base del Rapporto istruttorio del Servizio Faunistico, atti dal contenuto articolato avverso i quali parte ricorrente non muove convincenti profili di dogliananza, rimanendo piuttosto su un piano astratto.

Va, sul punto, osservato che:

- la normativa applicabile, e concretamente applicata – ferma restando la condizione per cui *“non esista un’altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale”* – individua, tra le ipotesi in cui si può autorizzare l'abbattimento, anche la necessità di “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” (art. 1, co. 1, della l.p. n. 9/2018 sostanzialmente riproduttivo dell'art. 16, co. 1, della direttiva Habitat; negli stessi termini l'art. 11, lettera b, del d.P.R. n. 357/1997 di attuazione della direttiva 92/43/CEE);

- in particolare, l'art. 16 della direttiva - in applicazione del principio di proporzionalità - consente espressamente di derogare al divieto di abbattimento “a condizione che non esista un’altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale” in una serie di ipotesi tipizzate, tra le quali è espressamente compresa anche la necessità di *“prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà”*;

- con riguardo all'istruttoria condotta, centrale è il parere dell'ISPRA del 1° settembre 2025, il quale – in presenza di due eventi di danno grave a breve termine, avvenuti nei giorni 11 e 13 agosto 2025 nella malga Boldera (il secondo, ha interessato animali all'interno del recinto), indicata quale esempio complessivamente virtuoso di prevenzione in Lessinia – ha esplicitato, con adeguata motivazione, la sussistenza di tutte e tre le condizioni necessarie per rimozione di individui di lupo, riferita al branco identificato quale “branco n. 1 denominato Lessinia”, i cui dati genetici anche recenti confermano la frequentazione da parte di tale branco della su citata malga e di quelle vicine; e al relativo impatto sull'allevamento bovino delle malghe della Lessinia trentina e presso la malga Boldera;

- dall'istruttoria condotta, richiamata nelle premesse del decreto n. 42/2025, si evince la presenza di un danno, oltre che “grave a breve termine”, anche “cronico”.

In particolare, dall'esame di tutti gli atti istruttori emerge che:

- l'ISPRA ha riconosciuto in sostanza un quadro di dati che, nel suo complesso, sarebbe addirittura superiore al livello evidenziato nella Relazione istruttoria, anche tenendo conto del contesto specifico, in quanto il Comune di Ala – individuato quale Comune soggetto a danno cronico da lupo (uno dei sei Comuni risultati “hotspot”) – è lo stesso nel quale ricade la malga Boldera, con conseguente applicazione anche del suddetto criterio del “danno grave cronico”; e il Servizio Faunistico, nella relazione istruttoria del 2 settembre 2025 (in atti), ha evidenziato l'incidenza del branco n. 1 sull'intero territorio della Lessinia Trentina;

- la sostenibilità della misura adottata (abbattimento di massimo soli due individui nella provincia nel 2025), indicata quale idonea e necessaria in un contesto valutato come di urgenza e di particolare criticità, a fronte dello stato di conservazione soddisfacente della popolazione di lupi nella stessa provincia, come indicato dall'ISPRA (v. il riferimento, nel provvedimento e nella relazione istruttoria, al Rapporto Grandi Carnivori 2024 della Provincia Autonoma di Trento; nonché, vedasi il protocollo lupi confidenti ISPRA, in atti).

Deve anche considerarsi che - come emerge sempre dagli atti istruttori – le misure finora adottate (anche tre dissuasori acustico-luminosi sul lato più esposto alle incursioni; e uno speciale voltmetro capace di spegnere/accendere l'elettrificatore a distanza e di indicare la direzione delle eventuali dispersioni di corrente presenti sul circuito) non hanno impedito ai lupi di superare anche le recinzioni elettrificate (con una tensione elettrica superiore al limite minimo considerato per ritenere un'opera di prevenzione idonea, cioè 3000 V: vedasi la richiesta di parere all'ISPRA).

Emerge, quindi, un marcato aumento dell'impatto del lupo sul settore zootecnico nel corso dei primi sette mesi del 2025,

durante i quali il numero di eventi di predazione da lupo è risultato più che doppio rispetto ai valori massimi riportati per il quinquennio precedente (v. nota datata 8 agosto 2025 dell'ISPRA, da cui si evincono anche dei criteri di valutazione della gravità dell'impatto, che l'Istituto ha condiviso con le Amministrazioni).

Avverso tali atti istruttori parte ricorrente non muove specifici profili di dogianza.

Inoltre, per quanto attiene ai cani da guardiania – cui, per vero, parte ricorrente si limita ad accennare, in generale, quale sistema di prevenzione e protezione – dal parere ISPRA si evince l'attuale impossibilità di utilizzare tale sistema di protezione in relazione alle specifiche condizioni di allevamento (consorzio con unica recinzione e capi afferenti a diversi proprietari che renderebbe in atto difficoltoso mantenere una muta di cani, i quali devono afferire ad un unico pastore); sicché, in questa fase – e tenuto conto della peculiarità del caso esaminato – le misure di prevenzione attuate sono quelle possibili in relazione alla situazione concreta, senza che tale punto sia stato efficacemente contestato.

Osserva quindi il Collegio che le ricorrenti, ancora una volta, si fermano sul piano dell'astratta efficienza dei vari sistemi di protezione, rispetto tuttavia ad un caso concreto indicato anche come "cronico" dall'ISPRA, che – come la Provincia – ha adeguatamente motivato in ordine all'assenza di alternative concretamente possibili.

Deve infine rilevarsi che l'ISPRA ha, altresì, raccomandato che "...gli abbattimenti siano realizzati nelle immediate circostanze del sito di registrazione degli eventi, al fine di aumentare la probabilità di intervenire sul branco responsabile delle predazioni..." ed "...evidenzia che l'eventuale prelievo di due esemplari non assicura l'azzeramento del rischio di ulteriori predazioni, e potrebbe quindi essere seguito da ulteriori danni al bestiame bovino ed equino. Al riguardo, oltre a raccomandare il miglioramento delle misure di prevenzione come sopra riportato, si ritiene necessario venga assicurato un attento monitoraggio degli effetti della rimozione sia in termini di riduzione delle predazioni sia sulle dinamiche del nucleo di lupi presenti nell'area (v. premesse del decreto, e parere); sicché, la misura dell'abbattimento – quale misura ritenuta ragionevolmente sostenibile e necessaria in relazione alla gravità e alla cronicità del danno al bestiame, e della riscontrata particolare intensità della pressione predatoria del lupo – non è disgiunta da precise indicazioni e da parallele iniziative volte al costante miglioramento delle misure di prevenzione.

Ritiene, inoltre, il Collegio di dovere rilevare che:

- non è pertinente – a supporto della dedotta violazione del principio di proporzionalità – quanto ritenuto nell'ordinanza cautelare n. 2917/2023 del Consiglio di Stato, richiamata nel ricorso, in quanto tale ordinanza atteneva ad un provvedimento avente ad oggetto la specie tutelata dell'orso bruno;
- con riguardo agli effetti del prelievo sullo stato di conservazione soddisfacente della popolazione di lupo nell'area di ripartizione naturale, come si evince dal parere dell'ISPRA – di cui la Provincia ha preso atto – l'Istituto ha confermato che la rimozione di (fino a) due individui nel territorio della Provincia nel 2025 non incide sulla conservazione della popolazione di lupi oggetto di prelievo; e tanto, anche tenendo conto della "Soglia conservativa di sostenibilità del prelievo" indicata nella misura del 3-5% (v. il protocollo lupi confidenti, in atti);
- il riferimento alla presunta incidenza di episodi di bracconaggio e delle cause naturali di morte sulla popolazione dei lupi costituisce affermazione non incidente sulla legittimità del provvedimento con riguardo agli effetti del prelievo sullo stato di conservazione, in quanto dall'istruttoria condotta emerge una sostanziale stabilità del lupo in provincia dal 2021; e, come già chiarito, la soglia utilizzata si pone in termini particolarmente cautelativi.

L. – Conclusivamente, per tutto quanto esposto e rilevato, il ricorso in esame in quanto infondato deve essere rigettato, con salvezza degli atti impugnati.

M. – Tenuto conto dei peculiari profili della controversia, sussistono eccezionalmente i presupposti per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa per la Regione autonoma del Trentino – Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo rigetta.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

(Omissis)