

# Autorizzazione all'abbattimento di due esemplari di lupo fine di prevenire danni gravi al patrimonio zootecnico ed effetti negativi sul panorama culturale, economico e ricreativo

T.R.G.A Bolzano 29 gennaio 2026, n. 18 - Beikircher, pres.; Dellantonio, est. - LEAL Lega Antivivisezione ODV, LEIDAA ODV – ETS e OIPA ITALIA ODV (avv.ti Loprete e Taccani) c. Provincia autonoma di Bolzano (avv.ti Roilo, Giancesello, Plancker e Segna) ed a.

**Animali - Istituzione delle zone pascolive protette - Regolamento di esecuzione per la determinazione delle zone pascolive protette e le misure per il prelievo dei lupi - Autorizzazione all'abbattimento di due esemplari di lupo fine di prevenire danni gravi al patrimonio zootecnico ed effetti negativi sul panorama culturale, economico e ricreativo .**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. Dopo che con decreto presidenziale n. 85/2025 è stata loro negata la tutela cautelare *ante causam*, le tre Associazioni, attive nella tutela degli animali e dell'ambiente, predicati la propria legittimazione e l'interesse a ricorrere, hanno impugnato, sotto vari profili, il decreto indicato nell'epigrafe, con il quale il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano ha autorizzato l'abbattimento di due esemplari di lupo nell'area definita come *cluster 1*, nel comune di 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 per la determinazione delle zone pascolive protette e le misure per il prelievo dei lupi*", adottato con deliberazione della Giunta provinciale n. 683/2023, il "*Regolamento di esecuzione concernente l'istituzione delle zone pascolive protette e le misure per il prelievo dei lupi*", adottato con D.P.P. n. 25/2023, e i decreti direttoriali n. 14474/2023 e n. 12296/2024, che hanno individuato le zone pascolive protette ai sensi del D.P.P. citato, come anche i pareri resi dall'Osservatorio Faunistico provinciale il 23.7.2025 e dall'ISPRA il 30.7.2025.

2. Giova ricordare sin d'ora che, secondo la disciplina vigente *ratione temporis*, 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) siano dimostrate 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 guardia 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 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 e con decreto direttoriale n. 14474/2023, sostituito dal decreto direttoriale n. 12296/2024, 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 a detto Istituto 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, nel comune di Malles, 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 del 2024 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. Ciò è accaduto, in particolare, perché il bestiame, in un primo momento protetto da una recinzione elettrificata, in seguito è stato liberato dal pastore al pascolo brado, perché sofferente, con il passare del tempo, a causa del calore crescente e della rapida diminuzione di *pabulum* sulla superficie recintata, circostanza confermata sia dal Coordinatore del Servizio Veterinario del Distretto sanitario di Merano, con propria nota del 30.6.2025, sia dalla Stazione forestale territorialmente competente. Il bestiame, non più protetto da una recinzione elettrificata è, quindi, incorso in alcuni episodi di predazione da parte di lupi.

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'Osservatorio faunistico provinciale. Entrambi i pareri sono sostanzialmente favorevoli.

ISPRA, in particolare, ha valutato la sussistenza di tutti e tre i requisiti richiesti dall'art. 16 della Direttiva *Habitat* per la deroga al divieto di abbattimento e ne ha riconosciuto la sussistenza, pur adottando, con riferimento al requisito del danno grave, un approccio diverso da quello dettato dalla disciplina provinciale ed evidenziando, con riguardo al requisito dell'insussistenza di valide misure alternative, che "l'efficacia della strategia adottata rimane comunque limitata a causa del sistema tradizionale di allevamento. ...". Per tale ragione l'Istituto ha raccomandato "che si continui ad agire nell'ottica di rendere via via più efficace la strategia di prevenzione" ed ha ritenuto "di suggerire che questo avvenga alla scala dell'intera Provincia, di concerto con le associazioni degli allevatori, concordando gradualmente cambiamenti nella conduzione degli animali, avvalendosi di esperti, anche riguardo all'uso di cani da protezione e introducendo figure particolarmente competenti nel tema della prevenzione dei danni del lupo che supportino costantemente gli allevatori nell'adattamento della strategia di protezione".

5. Le Associazioni ricorrenti impugnano, dunque, l'autorizzazione all'abbattimento di due esemplari di lupo e gli atti che hanno portato all'istituzione delle cd. zone pascolive protette, come elencati nell'epigrafe al ricorso.

5.1. L'articolazione dei mezzi di gravame è preceduta dalla prospettazione, in via pregiudiziale, (i) della questione di illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della legge provinciale del 13 giugno 2023, n. 10 ("Aree di pascolo protette e misure per il prelievo dei lupi"), per violazione degli artt. 117, 97 e 9, comma 2, Cost., nonché dell'art. 1 della 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"), per violazione dell'art. 9, comma 2, Cost., e (ii) della questione, anch'essa pregiudiziale, inerente 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 della causa alla CGUE, ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

Si contesta, in particolare, l'incostituzionalità dell'attribuzione al Presidente della Provincia del potere di autorizzare l'abbattimento di lupi (e orsi), sancita dall'art. 1 della L.P. n. 11/2018. Si afferma, in sintesi estrema, che la disposizione richiamata contrasterebbe con il principio, elevato al rango costituzionale, della tutela degli animali e della biodiversità,

non potendosi rimettere la tutela di un bene di rango costituzionale alla discrezionalità amministrativa di un organo elettivo espressione del voto esercitato su scala locale; si tratta, peraltro di un'attribuzione illogica, posto che l'ambito provinciale sarebbe troppo ristretto, in rapporto alle caratteristiche etologiche della specie, per valutare compiutamente la corretta situazione riguardo allo stato di conservazione della specie.

Oltre al rinvio alla Corte costituzionale, le ricorrenti instano pure per quello alla Corte di Giustizia UE, ai sensi dell'art. 267 TFUE, affinché si pronunci sulla corretta interpretazione da dare all'art. 16 della Direttiva *Habitat* in relazione all'art. 1 della L.P. n. 11/2018 e agli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della L.P. n. 10/2023 e alle relative prassi applicative, ravvisandosi il contrasto con i principi di eccezionalità, gradualità e proporzionalità delle azioni in deroga al divieto di cattura e uccisione della specie protetta *Canis lupus*.

5.2. Il ricorso è affidato a due motivi di impugnazione:

(i) *“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 - Eccesso di potere per carenza, illogicità e contraddittorietà della motivazione”*:

Si sostiene che:

- il parere dell'ISPRA non farebbe alcun riferimento a dati specifici riguardo alla conservazione della specie e riguardo al genotipo degli individui;
- contrariamente a quanto asserito dal nominato Istituto, non vi sarebbe alcuna prova scientifica del buono stato di conservazione della specie a livello locale;
- né sarebbe stato specificato se i lupi responsabili delle predazioni sono stati identificati geneticamente e quali esemplari sarebbero stati da abbattere (adulti? cuccioli? dominanti o altri esemplari?);
- non si evincerebbe dagli atti se la concessa deroga al divieto di abbattimento tenesse conto del fatto che il branco, in quel periodo dell'anno, era impegnato nella crescita dei cuccioli di circa tre mesi di età, e delle possibili conseguenze che l'intervento, se messo in atto, avrebbe potuto avere sull'esistenza dell'intero branco;
- l'abbattimento autorizzato cozzerebbe contro il principio di proporzionalità vigente in materia, come chiaramente enunciato dal Consiglio di Stato nell'ordinanza 14 luglio 2023, n. 2917;
- la popolazione del lupo in Italia, incluso l'Alto Adige, sarebbe considerata *“vulnerabile”* nella classificazione IUCN;
- le misure adottate per scongiurare attacchi e predazioni sarebbero del tutto insufficienti se non addirittura inesistenti: l'utilizzo di cani da conduzione in luogo dei cani da guardiania di certo non potrebbe ritenersi un deterrente per scongiurare attacchi e/o predazioni; un idoneo monitoraggio dell'area transalpina e dello stato attuale sarebbe solo parzialmente documentato; sarebbero assenti l'impiego di pastori e di sistemi di elettrificazione idonei ed efficaci; del tutto insufficiente sarebbe l'utilizzo di *border collie* in concreto impiegati, trattandosi di una razza canina creata per la conduzione e il raduno delle greggi, ma del tutto inefficace per la dissuasione e la prevenzione, per le quali sarebbe, invece, adatto il pastore maremmano.

(ii) *“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 artt. 9, comma 2, e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione”*:

Si deduce, in sintesi, che:

- la preventiva individuazione, in forza di criteri generali, delle malghe quali *“zone pascolive protette”*, 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;
- non sarebbe stata svolta un'adeguata istruttoria sul requisito del buono stato di conservazione della specie; nel Rapporto Grandi Carnivori, richiamato dall'Amministrazione, verrebbe, del resto, dato atto che il tasso di mortalità non sarebbe quello reale;
- il giudizio sullo stato di conservazione non potrebbe, peraltro, essere il frutto di un'indagine a livello locale;
- secondo l'ultimo aggiornamento (2022) dello *“Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe”*, il lupo, in Italia rientrerebbe nella categoria *“Quasi Minacciato di estinzione”* e in Europa non avrebbe ancora raggiunto uno *“stato favorevole per evitare l'estinzione”*; anche secondo la classificazione IUCN la popolazione del lupo in Italia sarebbe classificata come *“Vulnerabile”*;
- il provvedimento contestato, insomma, scontrerebbe gravissime criticità sotto il profilo motivazionale, di logicità e della sussistenza dei presupposti; gli esemplari incisi (e non identificati) dal provvedimento, in particolare, verrebbero scelti su base del tutto casuale, senza tenere conto della strutturazione dei branchi e del numero di esemplari che li compongono, del periodo riproduttivo e della crescita dei cuccioli, nonché delle specificità rispetto agli esemplari da abbattere, sicché vi sarebbe da dubitare dell'idoneità della misura adottata rispetto allo scopo perseguito.

6. Sulla scorta delle sunteggiate censure, le ricorrenti, hanno chiesto, in via cautelare, la sospensione dell'impugnato

decreto che autorizza l'abbattimento di due lupi, rilevando, in particolare, sotto il profilo del *periculum in mora*, come l'esecuzione del provvedimento nelle more del giudizio avrebbe implicato, con l'uccisione dei due esemplari della specie protetta, l'irreversibile perdita del bene, a protezione del quale hanno proposto ricorso, vanificando così la tutela giurisdizionale azionata. Nel merito hanno chiesto l'annullamento degli atti gravati.

7. Nell'istanza cautelare notificata in data 11.8.2025 - con la quale le Associazioni ricorrenti hanno domandato la sospensione immediata dell'efficacia dell'ordine di prelievo tramite abbattimento dei due lupi, previa revoca del decreto cautelare di rigetto n. 85, emesso l'1.8.2025 all'esito dell'istanza cautelare *ante causam* proposta in precedenza - sono stati declinati ulteriori argomenti desunti dal parere del professore Andrea Mazzatenta, secondo cui l'abbattimento dei due lupi (i) non sarebbe giustificato dal requisito del danno grave, atteso che il pregiudizio economico medio per azienda, derivante dagli attacchi del lupo, ammonterebbe a circa € 192,00 e sarebbe, perciò, agevolmente risarcibile dalla Provincia autonoma di Bolzano;

(ii) non sarebbe sostenuto da alcuna analisi tecnico - scientifica dei metodi alternativi, considerato che il parere dell'ISPRA vi prescinderebbe del tutto, limitandosi alla mera narrativa, a timbro soggettivo ed emotivo, circa le misure in concreto poste in essere, avulsa da ogni considerazione tecnico-scientifica; non sarebbero state adeguatamente esplorate le possibili soluzioni alternative, tra le quali l'impiego del Mastino Abruzzese per la protezione del gregge, l'impiego di recinzioni elettrificate, di dissuasori acustici e visivi, e la presenza umana costante;

(iii) sarebbe potenzialmente catastrofico per la specie a livello locale e per l'equilibrio ecologico, posto che non terrebbe conto della classificazione internazionale della popolazione alpina del *canis lupus* e interverrebbe addirittura in assenza di un aggiornato censimento specifico sul lupo nell'area di Malles o nella zona esposta a predazione (quello esistente risalirebbe al 2023).

L'autorizzato abbattimento dei due esemplari prescinderebbe, inoltre, dall'identificazione genetica certa dei lupi coinvolti nelle predazioni e da un censimento specifico della popolazione locale, sicché sarebbe suscettibile di produrre ulteriori impatti sulla specie, non valutati dall'ISPRA.

Occorrerebbe considerare, poi, che un branco orfano di alcuni elementi e privo di equilibrio, non essendo in grado di contare su condizioni ottimali di sopravvivenza, vedrebbe nel bestiame d'allevamento una facile preda.

La ragione dell'aumento della popolazione dei lupi sarebbe da rinvenirsi nelle attività umane, le quali, espandendosi a dismisura, avrebbero determinato una compressione e un depauperamento degli *habitat* naturali: gli animali non troverebbero più le risorse necessarie per vivere e si spingerebbero verso gli allevamenti.

L'abbattimento non potrebbe arginare né risolvere il fenomeno delle predazioni, creando, invece, un enorme squilibrio nell'ecosistema.

Un argine senz'altro più efficace agli attacchi dei predatori sarebbe rappresentato, ad esempio, dall'installazione di recinti elettrificati (capaci di respingere i lupi e non nocivi per il bestiame), dalla protezione delle greggi con cani maremmani (principale deterrente naturale contro i lupi) e dalla presenza di guardiani notturni nelle stalle, tutte misure previste nel Piano d'Azione per il Lupo, elaborato nel 2002 dal Ministero dell'Ambiente e spesso inapplicate, seppur di facile e agevole attuazione.

In altri termini, la miglior tutela del bestiame consisterebbe nella protezione del gregge e nell'assicurare al branco una solida struttura familiare, che certo non si otterrebbe con l'abbattimento indiscriminato di alcuni esemplari.

8. Con decreto presidenziale n. 90/2025 è stata respinta l'istanza di tutela cautelare monocratica.

9. Si sono costituiti la Provincia autonoma di Bolzano e l'ISPRA che resistono al gravame chiedendone il rigetto, perché inammissibile e infondato al pari della domanda cautelare.

10. Con ordinanza n. 96/2025 anche il Collegio ha respinto l'istanza di tutela interinale.

11. Sono intervenute *ad adiuvandum* le Associazioni ambientaliste Green Impact ETS e Federazione Nazionale Pro-Natura ETS, le quali hanno sostenuto le argomentazioni attoree e hanno concluso come le ricorrenti.

12. Pendente il giudizio, è spirato il termine di sessanta giorni entro i quali, secondo il provvedimento impugnato, sarebbe dovuto avvenire il prelievo, mediante abbattimento, dei due esemplari di lupi nell'area individuata come *cluster 1*, compresa nel territorio del Comune di Malles. L'autorizzazione gravata in principalità ha, pertanto, perso i propri effetti lesivi.

11. In vista della trattazione pubblica della causa le parti non hanno prodotto ulteriori scritti difensivi ai sensi dell'art. 73 cod. proc. amm..

12. All'udienza pubblica del 28.1.2026 il Presidente, in ossequio all'art. 73, cod. proc. amm., ha sollevato d'ufficio la questione dell'improcedibilità del gravame perché 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, e ha invitato le parti a prendere posizione al riguardo.

La causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

13. Il ricorso è improcedibile.

13.1. Le ricorrenti hanno impugnato, in uno con il provvedimento del Presidente della Provincia che autorizza l'abbattimento di due lupi e i pareri dell'ISPRA e dell'Osservatorio Faunistico provinciale al medesimo presupposti, anche il "Regolamento di esecuzione per la determinazione delle zone pascolive protette e le misure per il prelievo dei lupi", approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 683 dell'8.8.2023, il "Regolamento di esecuzione concernente

*l'istituzione delle zone pascolive protette e le misure per il prelievo dei lupi*” emanato con decreto del Presidente della Provincia n. 25 del 16.8.2023 e il decreto del direttore della Ripartizione Servizio forestale n. 12296/2024, che, in sostituzione del precedente decreto direttoriale n. 14474/2023, ha introdotto l'istituzione (aggiornata al 22.07.2024) delle zone pascolive protette ai sensi del D.P.P. n. 25/2023.

Tra gli atti impugnati, l'unico provvedimento immediatamente lesivo dell'interesse a tutela del quale è stato proposto il ricorso all'esame, è l'autorizzazione all'abbattimento, tant'è che le ricorrenti non hanno provveduto a impugnare in via autonoma e immediata, nel termine a pena di decadenza, i regolamenti citati, gravati solo successivamente, assieme all'autorizzazione all'abbattimento.

13.2. Ebbene, l'autorizzazione in questione *“dispone ... che i prelievi tramite abbattimento avvengano entro 60 giorni dall'emanazione di questo provvedimento”*, ciò perché, secondo il *“Documento di orientamento sulla rigorosa tutela delle specie animali di interesse comunitario ai sensi della Direttiva Habitat (Comunicazione della Commissione Europea)”*, 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.

Il termine fissato dal provvedimento 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 dalle ricorrenti.

13.3. 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..

Lo spirare degli effetti dell'impugnato provvedimento, sopravvenuto nelle more del giudizio, incide, infatti, sulla permanenza, in capo alle Associazioni, dell'interesse a ricorrere sotteso all'impugnativa, comportando l'inutilità, per esse, dell'eventuale sentenza di accoglimento del ricorso, la quale sancirebbe l'annullamento di un provvedimento ormai già privo di efficacia.

13.4. 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) permanente 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. C.d.S., sez. V, sentenza n. 7928/2023).

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.

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.

13.5. Né vale a sostenere la decisione di merito nel presente giudizio un ipotetico interesse all'accertamento dell'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.

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”*.

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. C.d.S., sez. III, sentenza n. 2804/2021; C.d.S., sez. VI, sentenza n. 1321/2019).

13.6. L'improcedibilità del ricorso proposto contro l'autorizzazione all'abbattimento implica la medesima sorte anche per

l'impugnativa rivolta contro i richiamati provvedimenti di approvazione ed emanazione del regolamento per la determinazione e l'istituzione delle zone pascolive protette, adottati rispettivamente con deliberazione della Giunta provinciale e con decreto del Presidente della Provincia, così come del decreto direttoriale 12296/2024 istitutivo delle zone pascolive protette, tutti impugnati in uno con l'autorizzazione all'abbattimento.

Occorre evidenziare che i provvedimenti di approvazione ed emanazione del regolamento in questione e quello istitutivo delle zone malghive protette sono sprovvisti di autonoma lesività, in quanto tali, infatti, impugnati dalle ricorrenti assieme all'autorizzazione all'abbattimento.

Il regolamento stabilisce i criteri per l'individuazione delle zone pascolive protette, intendendosi per tali *“i compendi malghivi nei quali sia impossibile provvedere a misure di protezione delle greggi e delle mandrie diverse da quelle di cui all'articolo 1 della legge provinciale 16 luglio 2018, n. 11, da eventi di predazione, non risultando ragionevolmente possibile la predisposizione di adeguate recinzioni, l'utilizzazione di cani da guardia e la presenza continua di pastori accompagnati da cani pastore”* (art. 1, comma 2, L.P. n. 10/2023).

L'istituzione delle zone pascolive protette, tuttavia, non è condizione sufficiente a determinare e condizionare la successiva azione dell'Amministrazione che deve, caso per caso, valutare la sussistenza delle altre condizioni cui la Direttiva *Habitat* subordina l'adozione di provvedimenti letali, ossia la dimostrazione di una o più motivazioni indicate nella Direttiva medesima, tra cui quella di prevenire danni gravi e ragioni di sicurezza, e il fatto che il prelievo in deroga non pregiudichi lo stato di conservazione della specie protetta.

Il regolamento contenente i criteri per l'individuazione dei compendi malghivi protetti, dunque, non funge da presupposto sufficiente per l'emanazione di un'autorizzazione all'abbattimento in deroga, dovendo, anche dopo l'istituzione di dette zone protette, essere svolta una verifica, caso per caso, circa la sussistenza delle altre condizioni.

L'individuazione delle zone pascolive protette non implica, insomma, quell'*“autovincolo”* alla successiva azione amministrativa, prospettato dalle ricorrenti.

Per quanto detto, appare chiaro che l'impugnato regolamento non incide in maniera autonoma, diretta e immediata, sull'interesse di difesa dell'ambiente rappresentato dalle ricorrenti, occorrendo che la sua impugnazione, per essere sostenuta dal necessario interesse, si accompagni a quella del provvedimento concretamente lesivo che ne fa applicazione. Quest'ultima, nel caso che ne occupa, è, però, divenuta improcedibile per l'esaurirsi, nelle more del giudizio, degli effetti dell'autorizzazione in deroga, con il conseguente venir meno dell'interesse delle ricorrenti al suo annullamento.

La sopravvenuta carenza d'interesse all'annullamento dell'autorizzazione all'abbattimento si ripercuote, facendolo venir meno, anche sull'interesse all'annullamento del regolamento, posto che – come visto – si tratta di un atto privo di autonoma lesività, inidoneo, da solo, a incidere pregiudizievolemente sull'interesse fatto valere dalle ricorrenti.

13.7. Ma anche ritenendo in tesi, contrariamente alle considerazioni appena svolte, che il regolamento in questione sia dotato di autonoma lesività, la sua impugnativa non sarebbe stata utilmente proposta, poiché all'evidenza tardiva.

L'autonoma lesività del regolamento, infatti, avrebbe radicato l'onere della sua immediata impugnativa, onere, nella specie, non assolto dalle ricorrenti che lo hanno gravato ben oltre il termine decadenziale, in uno con il successivo provvedimento di abbattimento in deroga.

14. Il ricorso, in conclusione, va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse. L'improcedibilità del gravame priva di rilievo le questioni di costituzionalità e di conflitto con il diritto unionale prospettate dalle ricorrenti, questioni che, dunque, non possono essere sollevate.

15. La natura collettiva e il radicamento costituzionale del bene della vita per la cui tutela le Associazioni ambientaliste hanno esercitato l'azione impugnatoria così come la complessità e la particolarità della vicenda giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa - Sezione autonoma di Bolzano, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

Spese compensate.

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

(Omissis)