

# Prelievo tramite abbattimento di due lupi

T.R.G.A. Bolzano 30 marzo 2026, n. 75 - Beikircher, pres.; Dellantonio, est. - LNDC Animal Protection, LAV Lega Anti Vivisezione e E.N.P.A. - Ente Nazionale Protezione Animali Onlus (avv.ti Pezone e Letrari) c. Provincia autonoma di Bolzano (avv.ti Roilo, Segna, Plancker e Gianesello) ed a.

**Animali - Regolamento di esecuzione per la determinazione delle zone pascolive protette e le misure per il prelievo dei lupi - Istituzione delle zone pascolive protette - Prelievo tramite abbattimento di 2 lupi.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1. Dopo che con decreto presidenziale n. 87/2025 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*", approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 683/2023, ed emanato con D.P.P. n. 25/2023, e il decreto direttoriale n. 12296/2024, che ha individuato le zone pascolive protette ai sensi del D.P.P. citato, come anche il parere reso 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.

2.1. 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.

2.2. 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, il presupposto parere dell'ISPRA e gli atti che hanno portato all'istituzione delle cd. zone pascolive protette, come elencati nell'epigrafe al ricorso.

5.1. Il primo motivi di gravame è rivolto contro il decreto del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano n. 25 del 16.08.2023 e il successivo decreto del Direttore della Ripartizione forestale della Provincia autonoma di Bolzano n. 12296 del 24.7.2024 concernenti l'istituzione delle cd. zone pascolive protette.

Sotto la rubrica “*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*”, le ricorrenti deducono l'illegittimità del quadro regolamentare presupposto all'autorizzazione all'abbattimento in relazione ai richiamati parametri comunitari e costituzionali. In particolare, la disciplina introdotta (i) eluderebbe i presupposti rigorosi di cui all'art. 16 della Direttiva *Habitat*, consentendo deroghe al divieto di uccisione senza previa dimostrazione dell'assenza di soluzioni alternative valide; (ii) precluderebbe in via aprioristica l'adozione delle principali misure di prevenzione (recinzioni, cani da guardiania, presenza di pastori), in contrasto con il principio di gradualità e con la natura eccezionale delle deroghe; (iii) introdurrebbe un meccanismo automatico che collega il verificarsi di eventi predatori all'autorizzazione del prelievo, senza valutazione concreta e caso per caso; (iv) la previsione di criteri generici e indeterminati per l'individuazione delle zone pascolive protette, estese, di fatto, alla pressoché totalità degli alpeggi, determinerebbe, inoltre, un illegittimo auto vincolo dell'azione amministrativa, che impedirebbe ogni effettiva verifica riguardo alla praticabilità di misure alternative; ne deriverebbe altresì la violazione dei principi di proporzionalità e precauzione, nonché degli artt. 9, 97 e 117 Cost., nella misura in cui viene introdotto un regime di tutela deteriore rispetto a quello previsto dalla normativa statale ed eurounitaria.

5.2. Il secondo motivo di ricorso prospetta l'illegittimità dell'autorizzazione provinciale all'abbattimento e del presupposto parere dell'ISPRA. Le ricorrenti lamentano, in particolare, la *“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 - Ai sensi del combinato disposto dell'art. 97 Costituzione e dell'art. 21 octies Legge n. 241/1990 - violazione del principio di proporzionalità - sviamento di potere”*.

Premesso di non avere ancora la disponibilità dei pareri dell'ISPRA e dell'Osservatorio faunistico provinciale e la conoscenza dei dati sui quali si fondano, le associazioni ricorrenti contestano la legittimità del decreto di abbattimento per l'assoluta indeterminazione e indimostrabilità delle asserite condizioni ostative all'adozione delle misure di protezione del bestiame e per l'assenza di indicazioni in merito agli interventi in concreto attuati dagli allevatori, non essendo sufficiente il richiamo alla presenza quotidiana sull'alpeggio sia di pastori sia di cani da conduzione e alla presunta sofferenza che avrebbe colpito le pecore a causa del calore crescente, per contrastare la quale il pastore avrebbe deciso di lasciare andare il bestiame al pascolo libero; sarebbe incomprensibile il favore espresso dall'Osservatorio faunistico provinciale e da ISPRA verso l'abbattimento, quando nel 2023, in un caso analogo e in condizioni simili, entrambi gli organi tecnici non avevano considerato soddisfatte le condizioni per la deroga al lume della disciplina comunitaria; sarebbe, del resto, condivisa all'interno della comunità scientifica (sono citati diversi autori) l'idea che l'abbattimento non sia una misura efficace per la prevenzione di danni gravi e che sia addirittura controproducente.

5.3. Anche il terzo motivo mira a contrastare il decreto presidenziale che ha autorizzato l'uccisione di due lupi. Le ricorrenti ne assumono l'illegittimità per *“Eccesso di potere per carenza, illogicità e contraddittorietà della motivazione - ai sensi del combinato disposto dell'art. 97 Costituzione e dell'art. 21 octies Legge n. 241/1990 - violazione del principio di proporzionalità - sviamento di potere”*. Il provvedimento sarebbe inficiato da vizi istruttori e di motivazione e conterrebbe numerosi elementi di contraddittorietà e illogicità, laddove, ad esempio, per un verso, si afferma l'impossibilità di misure preventive, per altro verso e contemporaneamente, se ne deduce il loro parziale utilizzo, come, ad esempio, nel caso delle recinzioni installate e in seguito rimosse.

In particolare: (i) non sarebbero state indicate le misure di protezione adottate dagli allevatori, salvo il generico e insufficiente richiamo alla presenza di (soli) tre cani da conduzione (e non da guardiania) e all'installazione di recinzioni poi rimosse dagli stessi allevatori; (ii) in ottemperanza al principio di precauzione di cui all'art. 191 del TFUE, sarebbe stato necessario adottare un approccio prudenziale per prevenire danni irrimediabili all'ambiente e limitare, perciò, a un solo individuo il numero massimo di lupi prelevabili in ambito provinciale nell'anno 2025, tenuto conto che nel protocollo ISPRA è prevista, per l'annualità in questione, la possibilità di abbattere 1-2 lupi; (iii) il lupo trovato morto il 17.5.2025 a Marinzen, nel Comune di Castelrotto, del quale si è successivamente appresa la morte illegale per avvelenamento, concorrerebbe, secondo le indicazioni dell'ISPRA, alla *“quota rimozione”*, così che la Provincia, avuta contezza di detto ritrovamento, avrebbe dovuto limitare l'ordinanza a un solo lupo, ovvero a nessuno, data l'operatività del principio di precauzione di cui s'è detto in precedenza; (iv) il provvedimento di abbattimento, non richiedendo l'identificazione preventiva dei lupi responsabili delle predazioni, non darebbe luogo a una *“rimozione selettiva”*, ma all'uccisione di individui scelti del tutto casualmente, in violazione della disciplina comunitaria; (v) non sarebbe stato garantito al bestiame allevato un *“riparo adeguato [...] dai predatori”*, in violazione dell'art. 2, comma 1, del D.lgs. 26 marzo 2001, n. 146 (*“Attuazione della direttiva 98/58/CE relativa alla protezione degli animali negli allevamenti”*); (vi) non sarebbero state valutate alternative all'abbattimento non letali, così ledendo la direttiva comunitaria che interpreta l'uccisione come *extrema ratio*; ad esempio la cattura tramite tele anestesia sarebbe un metodo consolidato per la gestione degli animali selvatici.

Dalle criticità evidenziate discenderebbe la violazione del principio di proporzionalità, posto che l'uccisione di esemplari della specie protetta può essere autorizzata solo se necessaria e se rappresenta l'ultima *ratio*. Sarebbero carenti, in definitiva, tutti i presupposti cui la Direttiva *Habitat* subordina la deroga, ossia l'esigenza di prevenire il pericolo di danno grave, l'assenza di alternative, e la garanzia che l'impatto sulla specie non pregiudichi lo stato di conservazione.

5.4. Il quarto motivo di ricorso è volto a dedurre l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della L.P. n. 10/2023, nonché dell'art. 1 della L.P. n. 11/2018, per contrasto con gli artt. 117, 97 e 9, comma 2, Cost., oltre che con il diritto dell'Unione europea, con contestuale richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE. In particolare, le ricorrenti censurano la disciplina delle cd. *“zone pascolive protette”*, ritenuta elusiva della normativa unionale e statale in materia di tutela del lupo, perché attraverso l'individuazione (estesa, attraverso la normativa attuativa, pressoché all'intero territorio pascolivo) di aree, nelle quali, in base a una valutazione *ex ante* condotta sulla scorta di criteri generici e aprioristici, non sarebbe ragionevolmente possibile l'impiego efficace di misure di prevenzione a causa delle particolari caratteristiche geomorfologiche dei luoghi, viene di fatto consentito l'abbattimento di esemplari di questa specie rigorosamente protetta (secondo la normativa vigente *ratione temporis*), secondo un automatismo che esclude ogni valutazione caso per caso, come, invece, pretendono la disciplina unionale e quella statale. Si aggirerebbero, in tal modo, le condizioni prescritte dall'art. 16 della Direttiva *Habitat*, non risultando rispettati i presupposti della deroga, segnatamente l'assenza di soluzioni alternative e la salvaguardia dello stato di conservazione della specie, con conseguente violazione dell'art. 117 Cost. sotto il profilo del rispetto degli obblighi europei.

Le ricorrenti lamentano altresì la violazione degli artt. 9 e 97 Cost., evidenziando il difetto di proporzionalità e ragione-



volezza della disciplina, che non prevede una graduazione delle misure (prelievo, cattura, abbattimento), consente interventi anche in presenza di nozioni indeterminate quali i “*gravi episodi di predazione*” e introduce un regime derogatorio generalizzato privo di adeguata istruttoria.

Ulteriormente, si censura la previsione che consente al Presidente della Provincia di autorizzare gli abbattimenti anche in assenza del previo parere di ISPRA, in contrasto con gli standard uniformi di tutela stabiliti dalla normativa statale e dalla giurisprudenza costituzionale.

Quanto all’art. 1 della L.P. n. 11/2018, le ricorrenti ne deducono l’illegittimità sopravvenuta alla luce della riforma dell’art. 9 Cost., che ha elevato la tutela degli animali e della biodiversità a principio fondamentale e ha introdotto la riserva assoluta dello Stato in materia di tutela degli animali al fine di preservare la biodiversità anche nell’interesse delle generazioni future, ritenendo inadeguato il livello di valutazione limitato all’ambito provinciale rispetto a specie caratterizzate da ampia mobilità territoriale.

Infine, si chiede il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’Unione europea per l’interpretazione dell’art. 16 della Direttiva *Habitat* e del principio di precauzione di cui all’art. 191 TFUE, in relazione alla compatibilità della normativa provinciale con i principi di eccezionalità, gradualità e proporzionalità delle deroghe al divieto di uccisione della specie protetta.

5.5. Sulla scorta delle sunteggiate censure le ricorrenti hanno chiesto, in via cautelare, la sospensione dell’impugnato decreto che autorizza l’abbattimento di due lupi e dei presupposti atti regolamentari 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.

6. Con decreto presidenziale n. 89/2025 è stata respinta l’istanza di tutela cautelare monocratica, tenuto conto della solidità della motivazione a corredo dell’autorizzazione all’abbattimento sostenuta, in particolare, dal corposo e articolato parere favorevole dell’ISPRA, del numero esiguo degli animali da abbattere - limitato a due esemplari della specie protetta - tale da non incidere sullo stato di conservazione della relativa popolazione, e della valutazione comparativa dei contrapposti interessi, all’esito della quale “*l’abbattimento dei due lupi si prospetta quale unica efficace azione idonea a scongiurare i gravi danni al patrimonio zootecnico e gli effetti negativi sul panorama culturale, economico e ricreativo*”.

7. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica e la Provincia autonoma di Bolzano a difesa della legittimità del rispettivo operato e hanno chiesto il rigetto del gravame previo rigetto dell’istanza cautelare proposta da parte ricorrente.

7.1. Il Ministero dell’Ambiente ha introdotto le proprie difese, ricostruendo l’*iter* procedimentale che ha condotto al rilascio del parere favorevole, evidenziando di aver svolto un’istruttoria tecnica approfondita, anche mediante richiesta di integrazioni e acquisizione di dati aggiornati dalla Provincia.

Nel merito, ha sostenuto che il proprio parere è stato reso nel rispetto del quadro normativo eurounitario e provinciale, essendosi limitato a verificare la sussistenza delle tre condizioni previste dall’art. 16 della Direttiva *Habitat*, ossia: il danno grave, l’assenza di soluzioni alternative ragionevolmente praticabili e la non incidenza sullo stato di conservazione della specie.

In particolare, ha rilevato: (i) la sussistenza di un danno grave a breve termine, in ragione della reiterazione di eventi predatori in un ristretto arco temporale; (ii) l’inefficacia delle misure preventive adottate, pur ritenute adeguate, a causa delle peculiarità dell’alpeggio tradizionale del bestiame; (iii) la non incidenza del prelievo di due esemplari sullo stato di conservazione della popolazione a scala regionale.

Ha inoltre evidenziato che la normativa da applicare non impone un elenco tassativo di misure alternative né criteri uniformi, sicché la valutazione deve essere condotta caso per caso sulla base dei dati disponibili.

L’Istituto ha infine escluso la violazione del principio di proporzionalità, ritenendo la misura coerente con il quadro normativo finalizzato alla tutela della popolazione protetta nel suo complesso e non dei singoli esemplari, e supportata da evidenze tecnico-scientifiche.

7.2. La Provincia autonoma di Bolzano ha evidenziato, in via generale, il rilievo strategico dell’attività alpestre e dei compendi malghevi per il territorio provinciale, nonché l’incremento della popolazione di lupo e dei connessi episodi di predazione, tali da giustificare l’intervento normativo impugnato. Nel merito, ha sostenuto la piena legittimità della disciplina provinciale (L.P. n. 11/2018 e L.P. n. 10/2023), in quanto attuativa dell’art. 16 della Direttiva *Habitat* e conforme alle competenze statutarie, già riconosciute dalla Corte costituzionale, nonché sorretta da un bilanciamento non irragionevole tra tutela della specie e salvaguardia dell’attività alpestre. Con riferimento ai provvedimenti impugnati, ha dedotto la sussistenza di tutti i presupposti della deroga, rilevando: (i) la presenza di un danno grave, accertato sulla base di plurimi episodi di predazione concentrati in un ristretto arco temporale; (ii) l’assenza di soluzioni alternative valide, attesa la comprovata inidoneità delle misure di prevenzione nel contesto territoriale interessato; (iii) il mantenimento di uno stato di conservazione soddisfacente della specie, non inciso dal prelievo limitato a pochi esemplari.

Ha inoltre evidenziato che il procedimento si è svolto nel rispetto delle garanzie previste, essendo stati acquisiti i pareri favorevoli di ISPRA e dell’Osservatorio faunistico provinciale, e che la misura autorizzata risulta proporzionata, temporaneamente e spazialmente delimitata e supportata da evidenze tecnico-scientifiche.



Quanto alle censure rivolte al sistema delle zone pascolive protette, la Provincia ha escluso la sussistenza di automatismi, evidenziando come la classificazione costituisca solo una fase preliminare, ferma restando la necessaria valutazione in concreto dei presupposti di legge.

Infine, ha ritenuto manifestamente infondate e irrilevanti le questioni di legittimità costituzionale e la richiesta di rinvio pregiudiziale, ribadendo la compatibilità della normativa provinciale con il diritto dell'Unione e con i parametri costituzionali invocati.

8. È intervenuto *ad opponendum* il signor Markus Blaas, il quale ha dedotto la propria posizione qualificata di allevatore operante sulla malga Furgles (compresa nel *cluster* 1 che delimita, sotto il profilo spaziale, l'ambito di efficacia dell'impugnata autorizzazione all'abbattimento di due lupi), su cui esercita diritti di uso civico, evidenziando il concreto e attuale pregiudizio derivante dalle predazioni da lupo ai danni del proprio bestiame.

Ha quindi sostenuto che le caratteristiche morfologiche del territorio interessato – contraddistinto da elevata pendenza, suolo roccioso e presenza di numerosi ostacoli naturali – renderebbero tecnicamente impraticabile l'adozione di efficaci misure di prevenzione, quali recinzioni, vigilanza continua e impiego di cani da guardiania, anche alla luce dei rischi per la sicurezza degli escursionisti e delle difficoltà organizzative connesse alla gestione di greggi appartenenti a più proprietari.

L'interveniente ha altresì evidenziato che tali circostanze sono state puntualmente accertate in sede amministrativa, giustificando la classificazione dell'area quale zona pascoliva protetta e integrando il presupposto dell'assenza di soluzioni alternative richiesto dalla normativa unionale e provinciale.

Sotto il profilo normativo, ha richiamato le sopravvenienze legislative provinciali che, recependo modifiche del diritto dell'Unione, consentirebbero il prelievo della specie *Canis lupus* in presenza di uno stato di conservazione soddisfacente, sostenendo che ciò rilevarebbe quantomeno ai fini della valutazione del *periculum in mora*.

Ha quindi dedotto che il prelievo autorizzato, limitato a pochi esemplari, non inciderebbe in alcun modo sullo stato di conservazione della specie, che costituisce l'unico parametro rilevante ai sensi della Direttiva *Habitat*, escludendo altresì la configurabilità di un pregiudizio grave e irreparabile in capo alla popolazione animale.

Per contro, ha rappresentato la sussistenza di un grave pregiudizio in capo agli allevatori, sia in termini di perdite di bestiame sia di rischio di abbandono anticipato dei pascoli.

L'interveniente ha inoltre sostenuto, anche sulla base di studi scientifici e di esperienze comparate, che il prelievo selettivo costituirebbe misura efficace per la riduzione delle predazioni, producendo effetti deterrenti sui branchi.

Ha infine contestato la praticabilità e l'efficacia delle misure alternative prospettate dalle ricorrenti (quali deterrenti visivi, dissuasione non letale e traslocazione), ritenendole inadeguate nel contesto alpino considerato, e ha richiamato l'uso diffuso dell'abbattimento, quale strumento di gestione della specie, in altri Stati europei.

In conclusione, ha insistito per il rigetto del ricorso, evidenziando il corretto bilanciamento operato dall'Amministrazione tra tutela della specie e salvaguardia delle attività zootecniche.

9. In vista dell'udienza cautelare dinanzi al Collegio, le associazioni ricorrenti e l'interveniente *ad opponendum* hanno presentato ulteriori memorie per precisare le proprie tesi e contestare gli argomenti avversari.

10. Con ordinanza n. 97/2025 anche il Collegio ha respinto l'istanza di tutela interinale.

11. Con decreto monocratico adottato dal Presidente della Sezione Sesta del Consiglio di Stato nell'ambito dell'appello cautelare, è stata accolta l'istanza proposta dalle ricorrenti e, per l'effetto, sospesa l'esecutività del decreto provinciale che autorizzava il prelievo mediante uccisione di due lupi. Nel frattempo, in esecuzione del citato provvedimento, era stato abbattuto uno dei due esemplari.

12. Successivamente, con ordinanza collegiale n. 3691/2025, il Consiglio di Stato ha constatato che nelle more dell'appello cautelare era 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*, cosicché l'autorizzazione gravata in principalità aveva perso i propri effetti lesivi. Ritenuto, perciò, che la domanda cautelare fosse ormai priva di interesse, ne ha dichiarato l'improcedibilità.

13. In vista della trattazione pubblica della causa le associazioni ricorrenti hanno insistito per l'accoglimento del ricorso, ribadendo l'illegittimità del decreto autorizzatorio n. 1/2025 e degli atti presupposti e, per gli effetti dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm., hanno dichiarato la persistenza dell'interesse alla decisione di merito ai fini risarcitori, nonostante la cessazione di efficacia del provvedimento, dichiarazione, peraltro, già resa in precedenza con la memoria depositata ai sensi dell'art. 55 del medesimo codice.

Hanno quindi ribadito: (i) la violazione del regime di rigorosa tutela del lupo previsto dalla Direttiva *Habitat* e dalla normativa nazionale di recepimento; (ii) la carenza istruttoria e la contraddittorietà della motivazione, in relazione alla mancata dimostrazione del danno grave e dell'inefficacia delle misure alternative, risultando, peraltro, dalla documentazione dimessa dalla Provincia che tutte gli episodi di predazione sono avvenuti all'esterno delle recinzioni protettive; (iii) la sussistenza di plurime misure non letali concretamente praticabili (recinzioni efficaci, custodia, cani da guardiania, deterrenti, cattura e traslocazione), non adeguatamente valutate; (iv) l'inefficacia scientifica dell'abbattimento quale misura preventiva, specie se, come nel caso trattato, non selettiva, cioè non mirata all'eliminazione dei lupi responsabili delle predazioni; (v) la violazione del principio di precauzione e della proporzionalità, anche con riferimento al numero

di esemplari prelevabili e alla mancata considerazione della carcassa di lupo morto per avvelenamento da ricondurre a carico della quota di rimozione; (vi) l'incidenza negativa sullo stato di conservazione della popolazione locale. Le ricorrenti hanno inoltre contestato le valutazioni rese in sede cautelare dal TRGA, insistendo sulla lesività anche degli atti regolamentari presupposti e sulla sindacabilità del parere ISPRA.

14. Anche l'interveniente *ad opponendum* ha prodotto due succinti scritti difensivi per affermare, con il primo, che gli eventi di bracconaggio sono già sussunti nella soglia prudenziale del 3-5% della popolazione di lupi prelevabile senza pregiudizio per il mantenimento del soddisfacente stato di conservazione della specie; con il secondo, che le misure alternative non letali, quali i deterrenti visivi, la dissuasione con proiettili di gomma e la cattura con rilascio non sono misure praticabili nel contesto che viene in rilievo e non sono, di fatto, adottate negli Stati membri dell'Unione con esperienza consolidata nella gestione dei lupi.

15. All'udienza pubblica del 25.3.2026, il Presidente, in ossequio all'art. 73, cod. proc. amm., ha sollevato d'ufficio la questione dell'improcedibilità della domanda demolitoria relativa all'ordinanza presidenziale che autorizza il prelievo di due lupi e ha invitato le parti a prendere posizione al riguardo.

Dopo un'approfondita discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

16. La domanda di annullamento dell'autorizzazione all'abbattimento di due lupi va dichiarata improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, atteso che in pendenza del giudizio - come già rilevato nell'ordinanza n. 3691/2025 del Consiglio di Stato - è spirato il termine di efficacia del provvedimento, facendo venire meno l'interesse delle ricorrenti a conseguire una pronuncia demolitoria nel merito.

16.1. 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 ai 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.

16.2. 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 circoscritte 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 primario rappresentato dalle ricorrenti.

16.3. La domanda di annullamento proposta contro la contestata autorizzazione in deroga deve, pertanto, essere dichiarata 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.

16.4. 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) pro-manante 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 della domanda demolitoria del provvedimento di abbattimento impugnato 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.

16.5. L'improcedibilità della domanda di annullamento dell'autorizzazione in deroga implica la medesima sorte anche per quella di annullamento 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 – e il decreto istitutivo delle zone pascolive protette che vi ha fatto seguito – 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, idoneo, da solo, a incidere pregiudizievolemente sull'interesse fatto valere dalle ricorrenti.

16.6. 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.

16.7. In conclusione, la domanda demolitoria proposta contro tutti gli atti impugnati va dichiarata improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse.

Lo stesso discorso vale per il decreto direttoriale 12296/2024 istitutivo delle zone pascolive protette.

17. Avendo, peraltro, le medesime ricorrenti manifestato ritualmente, nella memoria conclusiva depositata ai sensi dell'art. 73 cod. proc. amm., il proprio interesse ai fini risarcitori, ribadito anche all'odierna udienza, il Collegio, ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm., deve procedere all'accertamento dell'illegittimità del provvedimento impugnato. Secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 8/2022, infatti, ai fini dell'accertamento dell'illegittimità dell'atto ex art. 34, comma 3, cod. proc. amm., è sufficiente che la parte manifesti espressamente il proprio interesse risarcitorio entro i termini di cui all'art. 73 cit., senza che sia necessario né proporre la domanda di risarcimento, né illustrarne i relativi

presupposti, restando preclusa al giudice ogni valutazione circa l'astratta fondatezza della futura pretesa.

18. Venendo, dunque, al vaglio delle censure proposte nel ricorso, ritiene il Collegio - per ragioni di ordine logico e in applicazione del principio della ragione più liquida - di dover anteporre l'esame del secondo e del terzo motivo, i quali investono direttamente il decreto di abbattimento impugnato con riferimento alla complessiva sussistenza delle condizioni cui l'art. 16 della Direttiva *Habitat* subordina la deroga al regime di protezione rigorosa della specie, e segnatamente la necessità di prevenire un danno grave, l'assenza di alternative efficaci non letali e la compatibilità della deroga con il mantenimento dello stato di conservazione della specie.

Il primo motivo, concernente la legittimità del regolamento esecutivo e del decreto istitutivo delle zone pascolive protette, adottati in attuazione della L.P. n. 10/2023, presenta, rispetto ai precedenti, soltanto una parziale sovrapposizione, poiché censura il diverso profilo della predeterminazione, in via generale, dell'assenza di alternative all'abbattimento. Nondimeno, la sua rilevanza ai fini del decidere resta condizionata all'esito dello scrutinio del secondo e del terzo motivo.

Ove, infatti, il decreto impugnato risulti legittimo alla luce della verifica in concreto dei presupposti richiesti dalla direttiva 92/43/CEE, l'eventuale illegittimità del regolamento esecutivo della L.P. n. 10/2023 e del decreto istitutivo delle zone pascolive protette non recherebbe alcuna utilità alle ricorrenti nel presente giudizio, con conseguente difetto di interesse all'esame del primo motivo.

Per converso, lo scrutinio di quest'ultimo tornerebbe in rilievo nell'ipotesi in cui fosse riscontrato un vizio del provvedimento nella parte in cui reputa adeguate, ma inefficaci, le misure di protezione in concreto adottate (con ciò giustificando il prelievo mediante abbattimento di due lupi), poiché, in tale eventualità, verrebbe in evidenza, quale possibile fondamento residuo dell'autorizzazione impugnata, la classificazione dell'area interessata come zona pascoliva protetta; con la conseguenza che si renderebbe allora necessario procedere al vaglio di legittimità del regolamento e del decreto istitutivo che tale classificazione sorreggono.

19. Ancora in via preliminare, deve peraltro precisarsi che, nell'ambito del secondo e del terzo motivo, non tutti i profili di censura conservano rilievo ai fini della presente decisione. Come già rilevato, la domanda di annullamento è divenuta improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, residuando unicamente l'interesse delle ricorrenti all'accertamento dell'illegittimità del provvedimento impugnato ai fini risarcitori, ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm..

In tale quadro, deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse il profilo di censura concernente la dedotta computabilità, nella quota di rimozione, del lupo rinvenuto morto per avvelenamento nel territorio di Maritzen, trattandosi di questione che, seppure originariamente rilevante rispetto alla domanda demolitoria - in quanto incidente sulla complessiva determinazione del contingente autorizzabile (un lupo anziché due) - ha perso ogni concreta incidenza ai fini della decisione residua, per effetto della sopravvenuta sospensione cautelare dell'autorizzazione in deroga e della successiva scadenza del termine di efficacia dell'impugnato provvedimento di abbattimento, con la conseguenza che, in esecuzione di quest'ultimo, è stato abbattuto un solo lupo.

Invero, una volta venuto meno l'interesse all'annullamento del decreto presidenziale all'abbattimento e residuando il solo interesse all'accertamento dell'illegittimità dell'atto ai fini risarcitori, l'oggetto dello scrutinio del Collegio resta necessariamente circoscritto ai soli profili del provvedimento idonei a spiegare incidenza causale rispetto all'effetto lesivo concretamente prodottosi in sua esecuzione. Sotto tale profilo, il residuo interesse azionato dalle ricorrenti non può che correlarsi all'unico abbattimento effettivamente eseguito sulla base del decreto impugnato. Ne consegue che la questione concernente la computabilità, nella quota di rimozione, del lupo rinvenuto morto per avvelenamento in località Maritzen, pur astrattamente rilevante ai fini della determinazione complessiva del contingente autorizzabile e, dunque, ai fini di un eventuale annullamento dell'atto, non presenta più alcuna concreta utilità rispetto all'accertamento dell'illegittimità suscettibile di assumere rilievo sul piano risarcitorio. In altri termini, una volta che il provvedimento ha prodotto, in concreto, il solo effetto consistente nell'abbattimento di un unico esemplare, ogni censura che investa la quantificazione complessiva del contingente assentibile, senza riflettersi direttamente sulla legittimità di tale specifico abbattimento, resta estranea al perimetro dell'interesse tuttora azionabile in giudizio.

20. Il secondo e il terzo motivo, da esaminarsi congiuntamente nei limiti sopra precisati, articolano una pluralità di censure che, pur formulate sotto diversi profili, possono essere ricondotte a distinti nuclei tematici corrispondenti ai presupposti cui l'art. 16 della Direttiva 92/43/CEE subordina la possibilità di derogare al regime di rigorosa protezione della specie.

(i) Un primo nucleo di doglianze attiene, in via trasversale, al dedotto difetto di istruttoria e di motivazione del decreto impugnato e del presupposto parere dell'ISPRA. Le ricorrenti lamentano, in particolare, l'indeterminatezza delle ragioni poste a fondamento dell'autorizzazione, la mancanza, in particolare, degli elementi tecnici e dei dati istruttori sottesi alle valutazioni degli organi consultivi competenti, ISPRA in particolare, con riguardo sia alla gravità del danno, sia alla effettiva adozione di concrete e adeguate misure di prevenzione sia, ancora, allo stato di conservazione della specie; è dedotta, inoltre, la contraddittorietà del provvedimento, là dove, da un lato, si afferma l'impossibilità di adottare efficaci misure preventive e, dall'altro, si dà atto del loro parziale impiego nel caso concreto.

(ii) Un secondo nucleo concerne il presupposto della necessità di prevenire un danno grave agli allevamenti. Sotto tale profilo, le ricorrenti contestano che il provvedimento dia adeguatamente conto della consistenza e della gravità del pericolo da fronteggiare, anche alla luce del fatto che non sarebbero state compiutamente chiarite né le modalità di gestione del bestiame in alpeggio, né le concrete condizioni in cui si sarebbero verificate le predazioni. In tale ambito viene altresì

richiamata la violazione degli obblighi di protezione del bestiame gravanti sugli allevatori, assumendosi che non sarebbe stato garantito agli animali un adeguato riparo dai predatori.

(iii) Un terzo gruppo di censure investe il requisito dell'assenza di alternative efficaci, che costituisce il fulcro principale della contestazione. Le ricorrenti deducono, in sintesi, che il decreto non indica in modo puntuale le misure di prevenzione concretamente adottate dagli allevatori, reputando insufficiente il generico richiamo alla presenza di pastori, di cani da conduzione e a recinzioni successivamente rimosse. Esse contestano, inoltre, che sia stata svolta un'effettiva valutazione comparativa delle alternative non letali all'abbattimento, richiamando, a titolo esemplificativo, la cattura mediante teleanestesia, e censurano la conclusione secondo cui le misure di protezione adottate, ancorché ritenute adeguate, sarebbero risultate inefficaci. In tale prospettiva, viene altresì denunciata la contraddittorietà del favore espresso nel caso di specie dall'Osservatorio faunistico provinciale e dall'ISPRA rispetto a precedenti valutazioni rese nel 2023 in fattispecie ritenute analoghe, nonché richiamata letteratura scientifica che escluderebbe l'efficacia dell'abbattimento quale strumento di prevenzione dei danni gravi al bestiame.

(iv) Un ultimo nucleo di doglianze riguarda, infine, il presupposto della compatibilità della deroga con il mantenimento dello stato di conservazione della specie e, più in generale, il rispetto dei principi di precauzione, proporzionalità e selettività della misura. In tale ambito le ricorrenti sostengono che l'Amministrazione avrebbe dovuto adottare un approccio maggiormente prudenziale nella determinazione del numero massimo di esemplari prelevabili, limitandolo a un solo individuo; contestano, inoltre, la mancata selettività del prelievo autorizzato, in quanto non subordinato alla previa identificazione degli esemplari responsabili delle predazioni, e assumono, più in generale, che l'abbattimento non sarebbe stato dimostrato come misura necessaria, proporzionata e realmente residuale.

Le censure così riordinate non meritano condivisione.

20.1. Giova ricordare, innanzi tutto, che le stesse ricorrenti danno atto, nel ricorso (pag. 20), di averlo proposto in assenza della disponibilità dei pareri resi dall'ISPRA e dall'Osservatorio faunistico provinciale, dei quali avevano richiesto l'ostensione. Tali pareri sono stati successivamente acquisiti agli atti del giudizio e, segnatamente, quello reso dall'ISPRA - in due tempi, con note del 17.7.2025 e del 30.7.2025, prodotte rispettivamente *sub* doc. 2 del Ministero e *sub* doc. 2 della Provincia - contiene, ad una lettura integrata, una puntuale ricostruzione sia delle metodologie applicate sia dei dati tecnici rilevanti in ordine alla gravità del danno, allo stato di conservazione della specie e alla soglia di prelievo ammissibile, oltre che una dettagliata illustrazione delle misure di prevenzione adottate dagli allevatori, corredata dall'indicazione delle ragioni della loro ritenuta inefficacia, pur a fronte della loro coerenza con le strategie generalmente adottate in contesti ambientali simili.

20.2. ISPRA, in particolare, esaminati i dati forniti relativi agli eventi di predazione, ha concluso che, pur non rispondendo il caso della malga considerata dal provvedimento impugnato ai criteri individuati dall'Istituto per definire un caso di danno cronico, erano tuttavia presenti gli elementi *“per definire l'esistenza di un danno grave a breve termine”*.

In merito alle misure di prevenzione adottate dagli allevatori, l'ISPRA ha preliminarmente formulato un'osservazione di metodo, precisando che *“la valutazione dell'adeguatezza della prevenzione attuata è qualcosa di complesso che [...] non può prescindere dal considerare gli aspetti socioculturali ed economici che rendono difficile la loro applicazione nelle diverse aree del nostro Paese”*, chiarendo così che si tratta di un giudizio non predicabile in astratto e in termini assoluti, ma da condurre in relazione al concreto contesto ambientale, economico e culturale di volta in volta rilevante.

L'Istituto ha quindi elencato e descritto le misure di cui si sono avvalsi gli allevatori, dando atto che, rispetto agli anni precedenti - nei quali le protezioni attivate erano state ritenute inadeguate - *“durante la corrente stagione vi è stato un continuo adattamento della strategia di protezione, aspetto di per sé positivo, che ha determinato un significativo miglioramento rispetto alla passata stagione”*.

Ciò nondimeno, l'ISPRA ha concluso che *“l'efficacia della strategia adottata rimane comunque limitata a causa del sistema tradizionale di allevamento”*, ritenendo tuttavia integrata, nel caso di specie, la condizione dell'assenza di alternative soddisfacenti richiesta per il ricorso alla rimozione di esemplari della specie, dovendo tale valutazione essere formulata con riferimento al contesto concreto, connotato da modalità di conduzione dell'allevamento fortemente radicate nella tradizione.

In tale prospettiva, l'Istituto ha altresì raccomandato l'introduzione di *“graduali cambiamenti nella conduzione degli animali, avvalendosi di esperti”*, sottintendendo come si tratti di adeguamenti non realizzabili nell'immediato.

Infine, quanto alla determinazione della quota di prelievo ammissibile per l'annualità di riferimento, l'ISPRA ha chiarito di aver adottato *“un approccio ... conservativo”*, fondato su *“una soglia di prelievo relativamente bassa, identificata nella forchetta compresa tra il 3% e il 5% annuo”*, suscettibile di progressivo incremento fino al raggiungimento di un punto di equilibrio.

Chiarita la metodologia seguita per stimare il numero di esemplari presenti sul territorio nazionale e la relativa percentuale di distribuzione nell'ambito della Provincia di Bolzano, l'Istituto ha quindi individuato in 1-2 esemplari la quota di prelievo ammissibile per il 2025 nel territorio provinciale, ritenuta coerente con il criterio prudenziale sopra richiamato.

20.3. Il parere reso dall'ISPRA, del quale si sono sopra riportati i contenuti in estrema sintesi, benché formalmente impugnato in un momento in cui non era ancora entrato nella disponibilità, e dunque nella conoscenza, delle ricorrenti, non è stato successivamente fatto oggetto di specifiche censure mediante motivi aggiunti.

Non sono state, pertanto, articolate puntuali contestazioni né in ordine ai dati tecnici ivi riportati, né con riguardo alla metodologia applicata ai fini del vaglio delle condizioni richieste per autorizzare il prelievo in deroga alla Direttiva 92/43/CEE, né, infine, rispetto alle conclusioni cui l'Istituto è pervenuto; tali elementi devono, dunque, ritenersi non contestati.

Ne consegue che le censure relative all'insussistenza del presupposto del danno grave e alla asserita incidenza negativa dell'abbattimento sullo stato di conservazione della specie non possono trovare accoglimento.

20.4. Resta invece da scrutinare il nucleo centrale delle doglianze afferenti alla valutazione delle misure di prevenzione concretamente adottate, alla ritenuta assenza di alternative non letali efficaci e, più in generale, alla necessità e proporzionalità della misura autorizzata.

20.5. Dall'esame complessivo del provvedimento impugnato e, soprattutto, del parere dell'ISPRA sul quale esso si fonda, rimasto - come si è detto - incontestato, emerge, in definitiva, che l'Amministrazione ha proceduto a una valutazione non astratta né stereotipata, ma specificamente riferita alla situazione oggetto di causa, dando conto sia del ripetersi di episodi predatori idonei a integrare il rischio di danno grave agli allevamenti, sia delle misure di protezione in concreto adottate, sia, infine, delle ragioni per le quali tali misure, pur sperimentate, non sono state ritenute sufficienti ad assicurare una tutela efficace del bestiame nel contesto considerato.

Parimenti, dagli stessi atti risulta che l'abbattimento di due esemplari di lupo si iscrive entro una soglia di prelievo determinata secondo un approccio conservativo, sicché non è ravvisabile, nel caso di specie, la dedotta violazione del principio di precauzione.

20.6. Né le asserite aporie motivazionali valgono a infirmare la legittimità del provvedimento. La dedotta contraddittorietà, infatti, è solo apparente e si radica nella sovrapposizione di due distinti e autonomi piani motivazionali sui quali si fonda il decreto impugnato in punto di misure alternative.

Da un lato, il provvedimento richiama la classificazione dell'area quale compendio malghivo protetto, risultante dalla disciplina regolamentare attuativa della L.P. n. 10/2023, che esprime una valutazione generale ed *ex ante* circa la non ragionevole praticabilità, in quel contesto territoriale, di misure di protezione idonee a evitare il ricorso alla deroga.

Dall'altro lato, l'Amministrazione ha comunque proceduto a una autonoma verifica in concreto delle misure effettivamente adottate dagli allevatori, valutandone l'adeguatezza e riscontrandone, tuttavia, l'inefficacia nel caso di specie.

I due profili si collocano su piani distinti, in quanto il primo attiene a una valutazione normativa di carattere generale - la cui legittimità è, peraltro, contestata con il primo mezzo di gravame - mentre il secondo integra il necessario accertamento riferito alla situazione concreta; ne consegue che il riferimento all'impiego fattivo di misure preventive non si pone in contraddizione con la qualificazione dell'area come zona nella quale, in via generale ed *ex ante*, tali misure non sono ritenute ragionevolmente praticabili quali valide alternative al ricorso alla deroga.

20.7. Parimenti, non assumono decisivo rilievo né il richiamo a precedenti valutazioni tecniche rese dall'ISPRA e dall'Osservatorio faunistico provinciale in fattispecie diverse, rispetto alle quali difetta comunque un'assoluta sovrapponibilità delle condizioni di fatto, né i riferimenti a orientamenti scientifici che contestano, in linea generale, l'efficacia della misura letale, giacché il sindacato del Collegio resta circoscritto alla verifica della non manifesta illogicità, della non contraddittorietà e dell'adeguatezza dell'istruttoria svolta nel caso concreto.

Non può trascurarsi, invero, che gli stessi organi tecnici consultivi hanno fondato le proprie valutazioni su riferimenti scientifici, valorizzati, tuttavia, alla luce delle peculiarità della fattispecie esaminata.

20.8. Quanto alla dedotta contraddizione con precedenti pareri riferiti a diverse annualità, giova rimarcare come dal parere dell'ISPRA richiamato nel provvedimento di abbattimento emerga che, rispetto all'annualità precedente - nella quale le misure di prevenzione erano state ritenute inadeguate -, nella stagione in esame si è registrato un significativo miglioramento della strategia di protezione, pur permanendo, secondo la valutazione tecnica dell'Istituto, una limitata efficacia delle misure adottate in ragione delle caratteristiche del sistema tradizionale di allevamento, rispetto al quale l'ISPRA ha evidenziato la non praticabilità di modifiche immediate, senza che sul punto sia stata mossa alcuna specifica contestazione.

20.9. Resta da esaminare il residuo nucleo di doglianze con cui le ricorrenti lamentano l'omessa considerazione di ulteriori alternative non letali all'abbattimento, il difetto di selettività del prelievo autorizzato, la violazione degli obblighi di adeguata protezione del bestiame e, in definitiva, il difetto di proporzionalità della misura.

Anche tali censure non meritano accoglimento.

20.10. Quanto, anzitutto, alla dedotta omessa valutazione di alternative non letali ulteriori, e segnatamente della cattura mediante teleanestesia, il provvedimento impugnato dà atto, con motivazione che non presenta profili di manifesta illogicità, delle ragioni per cui tale opzione non è stata ritenuta utilmente praticabile nel caso di specie. In particolare, si evidenzia (citando degli studi) che la cattura con successivo rilascio in aree distanti non costituisce valida alternativa sotto il profilo del benessere animale, in quanto la cattura e il successivo trasferimento determinano un fattore di elevato stress per l'animale, connesse problematiche di inserimento in un nuovo habitat e, inoltre, richiedono un rilevante impegno tecnico-operativo. Si aggiunge, altresì, che la cattura non risulta oggettivamente applicabile nel contesto spaziale interessato e in tempi ragionevoli, avuto riguardo alla difficoltà tecnica di tali metodi, alla loro intrinseca aleatorietà e al fatto che, secondo la valutazione tecnica recepita dall'Amministrazione, essa non sarebbe idonea a produrre il medesimo effetto

dissuasivo sui lupi rimanenti, che, secondo la valutazione tecnica posta a base del provvedimento, può invece essere conseguito mediante l'abbattimento con arma a canna rigata. Ne deriva che l'Amministrazione non ha ommesso di considerare l'alternativa in questione, ma l'ha espressamente scrutinata e motivatamente disattesa.

20.11. Neppure coglie nel segno la censura afferente al preteso difetto di selettività del prelievo. Sotto tale profilo, occorre considerare che l'autorizzazione impugnata si riferisce a un numero estremamente contenuto di esemplari ed è circoscritta a un'area territorialmente ben delimitata, individuata sulla base della distribuzione spazio-temporale degli episodi predatori.

In tale contesto, viene in rilievo l'art. 3, comma 4, della L.P. n. 10/2023, secondo cui, qualora i danni non possano essere attribuiti a un lupo specifico, i pareri tecnici e la conseguente autorizzazione possono riferirsi agli esemplari cui, con ragionevole probabilità scientifica, siano attribuibili gli episodi di predazione sulla base della loro distribuzione spazio-temporale.

Ne consegue che la selettività della rimozione, nel sistema delineato dalla normativa provinciale, non postula necessariamente l'individuazione nominativa o genetica del singolo esemplare responsabile – del resto molto difficile da conseguire in concreto in tempi compatibili con l'esigenza di proteggere il bestiame – ma può essere fondata, secondo un criterio di ragionevole probabilità scientifica, sulla riconduzione degli eventi predatori a uno stesso esemplare o agli stessi esemplari operata in base agli elementi tecnico-spaziali e temporali raccolti in istruttoria. Le deduzioni delle ricorrenti non si confrontano specificamente con tale assetto motivazionale e normativo e devono, pertanto, essere disattese.

20.12. Parimenti infondata è la censura con cui si assume la violazione dell'art. 2 del D.lgs. n. 146/2001, per non essere stato garantito al bestiame allevato un adeguato riparo dai predatori. La disposizione richiamata impone al proprietario, al custode o al detentore di adottare misure adeguate a garantire il benessere degli animali e a evitare che siano loro cagionati dolore, sofferenze o lesioni inutili; essa, tuttavia, non consente di pervenire, nel caso in esame, alla conclusione auspicata dalle ricorrenti. Dall'istruttoria svolta e, segnatamente, dal parere dell'ISPRA, emerge, infatti, che gli allevatori si sono avvalsi di una pluralità di misure di prevenzione, oggetto di puntuale ricostruzione e valutazione tecnica, rispetto alle quali è stato anzi rilevato un significativo miglioramento rispetto alla stagione precedente. Il punto decisivo, come già rilevato, non è dunque quello della totale omissione di cautele protettive, bensì quello della loro persistente inefficacia nel concreto contesto considerato, in ragione delle caratteristiche del sistema tradizionale di allevamento e della non immediata praticabilità di modifiche strutturali delle modalità di conduzione del bestiame. Anche sotto tale profilo, pertanto, la censura non vale a infirmare la legittimità del provvedimento.

Né conduce a diversa conclusione il richiamo delle ricorrenti all'art. 12 dell'Allegato al D.lgs. n. 146/2001, secondo cui *“agli animali custoditi al di fuori dei fabbricati deve essere fornito, in funzione delle necessità e delle possibilità, un riparo adeguato dalle intemperie, dai predatori e dai rischi per la salute”*. Anche questa disposizione, infatti, non configura un obbligo assoluto e incondizionato di eliminazione di ogni rischio, ma impone l'adozione di misure di protezione adeguate avuto riguardo, appunto, alle necessità del bestiame e alle concrete possibilità di approntamento dei ripari nel contesto dato.

Proprio l'inciso *“in funzione delle necessità e delle possibilità”* esclude che dalla norma possa ricavarsi un dovere di assicurare in ogni caso un riparo integralmente idoneo a neutralizzare l'azione dei predatori, a prescindere dalle caratteristiche dell'allevamento e dalle condizioni concrete di esercizio dell'attività pastorale.

Nel caso di specie, dal provvedimento impugnato e dagli atti istruttori emerge che misure di protezione del bestiame erano state in effetti predisposte, tanto che l'ISPRA ha dato atto degli accorgimenti adottati dagli allevatori e del loro significativo miglioramento rispetto alla stagione precedente. Il profilo rilevante, dunque, non è quello del mancato approntamento di qualsivoglia riparo o cautela, bensì quello della loro non piena efficacia nel concreto contesto considerato.

Neppure la circostanza che, in una determinata fase, il recinto sia stato aperto per consentire al gregge di pascolare all'esterno, in ragione delle condizioni sanitarie delle pecore segnalate dal veterinario, vale di per sé a dimostrare la violazione della disposizione invocata. Essa si iscrive piuttosto nella necessità di contemperare, secondo quanto la norma stessa prescrive, le esigenze di protezione dai predatori con quelle, parimenti rilevanti, di salute e benessere degli animali allevati. Anche sotto tale profilo, pertanto, la censura non è idonea a infirmare la legittimità del provvedimento.

20.13. Dall'insieme delle considerazioni che precedono discende, infine, l'infondatezza anche della dedotta violazione del principio di proporzionalità perché non si sarebbe considerato che il prelievo mediante abbattimento può essere solo *l'extrema ratio*.

Il provvedimento impugnato risulta, infatti, sorretto dall'accertamento di un danno grave a breve termine, dalla verifica – condotta in concreto e con il supporto del parere tecnico dell'ISPRA – dell'assenza di alternative non letali soddisfattive e immediatamente praticabili, nonché dalla compatibilità del prelievo autorizzato con il mantenimento dello stato di conservazione della specie, entro una soglia quantitativa determinata secondo un approccio conservativo. In tale quadro, l'abbattimento autorizzato risulta configurato non già quale misura ordinaria o anticipata, ma quale rimedio eccezionale, ritenuto necessario nel caso concreto all'esito della sperimentazione e del vaglio delle diverse opzioni considerate. Ne consegue che non è ravvisabile il lamentato *vulnus* ai principi di proporzionalità, precauzione ed *extrema ratio*.

20.14. Al lume delle considerazioni che precedono, il secondo e il terzo motivo di ricorso, per la parte residuamente rilevante ai fini del decidere e fatta eccezione per il profilo dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse,

sono infondati e vanno, pertanto, respinti.

21. Può, quindi, passarsi al primo motivo, il quale, alla luce dell'infondatezza del secondo e del terzo, risulta inammissibile per difetto di interesse.

Con il primo motivo le ricorrenti deducono l'illegittimità del regolamento provinciale e del decreto istitutivo delle zone pascolive protette, adottati in attuazione della L.P. n. 10/2023, nella parte in cui individuano, sulla base di una valutazione preventiva fondata su criteri generali (anch'essi peraltro contestati), aree nelle quali non risulterebbero utilmente impiegabili misure di protezione del bestiame al pascolo, assumendo che tale disciplina introdurrebbe un indebito automatismo incompatibile con l'art. 16 della Direttiva 92/43/CEE, il quale imporrebbe, invece, una verifica necessariamente condotta caso per caso circa l'assenza di valide alternative all'abbattimento.

La censura - come detto - è inammissibile per difetto di interesse.

21.1. Dalla motivazione del provvedimento impugnato emerge, infatti, che l'autorizzazione all'abbattimento non trova il proprio esclusivo, né decisivo, fondamento nella classificazione normativa della malga interessata quale area ricompresa tra le zone pascolive protette, in ragione della geomorfologia dei luoghi e delle altre circostanze considerate dalla normativa regolamentare, e della ritenuta non praticabilità, in via generale ed *ex ante*, di misure di prevenzione efficaci.

L'atto impugnato risulta, per contro, sorretto da un autonomo e ulteriore apparato istruttorio e motivazionale, incentrato sull'accertamento in concreto delle misure di prevenzione effettivamente adottate dagli allevatori e sulla loro accertata inefficacia rispetto alla specifica situazione considerata. In particolare, dall'istruttoria richiamata nel provvedimento risulta che sono state esaminate le misure concretamente poste in essere, quali le recinzioni (anche elettrificate), la sorveglianza mediante pastori e l'impiego di cani (da conduzione) e che le stesse, pur ritenute adeguate sotto il profilo dell'impegno ragionevolmente esigibile nell'attuale contesto organizzativo, non hanno tuttavia impedito il reiterarsi delle predazioni. Tale conclusione è stata, altresì, avvalorata dalle valutazioni tecniche rese dagli organi competenti e, in particolare, dal parere dell'ISPRA, che ha ricondotto la persistente inefficacia delle misure approntate alle modalità tradizionali di conduzione dell'alpeggio, rilevando la necessità di una loro progressiva revisione, non attuabile però nell'immediato.

Ne consegue che la determinazione impugnata non si fonda su un meccanismo meramente automatico di trasposizione della disciplina regolamentare al caso concreto, bensì su una valutazione specifica ed attuale dell'insussistenza, nella fattispecie, di alternative ragionevolmente idonee ed efficaci all'abbattimento, effettuata alla luce degli elementi emersi in sede istruttoria.

Il richiamo, contenuto nel provvedimento impugnato, alla disciplina delle zone pascolive protette non assume, pertanto, valenza esclusiva o assorbente, essendo l'autorizzazione comunque sorretta da una compiuta istruttoria in concreto circa l'effettiva sperimentazione e la constatata inefficacia delle misure alternative praticabili nel caso di specie.

In tale prospettiva, anche l'eventuale accertamento dell'illegittimità del regolamento provinciale e del decreto istitutivo delle zone pascolive protette non varrebbe, di per sé, a privare di base giustificativa il provvedimento impugnato, il quale conserva un autonomo fondamento nell'accertamento in concreto dell'inefficacia delle misure alternative effettivamente sperimentate.

Difetta, pertanto, in capo alle ricorrenti un interesse concreto e attuale alla coltivazione della censura in esame, risolvendosi la stessa in una contestazione di carattere meramente teorico, non idonea a determinare, ove accolta, alcuna utilità pratica ai fini della decisione sulla domanda proposta.

Il motivo deve, dunque, essere dichiarato inammissibile.

22. Le ricorrenti prospettano, infine, con la quarta rubrica del ricorso, plurime questioni di legittimità costituzionale e, contestualmente, sollecitano il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, in relazione alla corretta interpretazione della disciplina unionale rilevante in materia.

22.1. In sintesi, la parte deduce la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della L.P. n. 10/2023 e, in via connessa, dell'art. 1 della L.P. n. 11/2018, per contrasto con gli artt. 9, 97 e 117 Cost., quest'ultimo anche in relazione agli artt. 12 e 16 della Direttiva 92/43/CEE e all'art. 191, par. 2, TFUE, assumendo che la disciplina impugnata, mediante l'introduzione delle cd. zone pascolive protette, abbia configurato un regime derogatorio idoneo a rendere strutturalmente più agevole il ricorso al prelievo, alla cattura e all'uccisione di esemplari di lupo, specie particolarmente protetta, attraverso la preventiva individuazione di aree nelle quali le ordinarie misure di prevenzione sarebbero considerate non ragionevolmente attuabili; secondo la prospettazione attorea, tale meccanismo, anche in ragione dell'estensione delle aree concretamente individuate, finirebbe per generalizzare la deroga, svuotando di effettività il carattere residuale del prelievo quale misura consentita dal diritto unionale solo in via eccezionale. La questione è prospettata, anzitutto, in riferimento all'art. 117 Cost., sul rilievo che l'art. 16 della Direttiva *Habitat* consente deroghe al regime di rigorosa protezione delle specie soltanto in presenza di presupposti tassativi, quali la ricorrenza di una delle finalità previste dalla norma, l'assenza di altre soluzioni valide e la garanzia che la deroga non pregiudichi il mantenimento della specie in uno stato di conservazione soddisfacente, condizioni che, ad avviso della parte, non risulterebbero rispettate da una disciplina che considera in via generalizzata non praticabili le misure preventive e consente l'abbattimento anche in presenza di presupposti formulati in termini ampi e indeterminati, quali i "gravi episodi di predazione". È altresì dedotto il contrasto con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., assumendosi che la normativa provinciale introduca, per una porzione pressoché generalizzata del territorio pascolivo provinciale, un livello di tutela del lupo deteriore rispetto a quello assicurato dalla



normativa statale e unionale, in una materia riconducibile alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli animali di competenza dello Stato, e che tale tutela non possa essere frammentata entro limiti amministrativi provinciali, trattandosi di specie la cui area di distribuzione naturale trascende il territorio locale e richiede valutazioni riferite a una scala più ampia.

Con specifico riguardo agli artt. 1 e 2 della legge provinciale n. 10/2023, la parte sostiene che sia costituzionalmente dubbia la stessa previsione delle zone pascolive protette, in quanto fondata su parametri ritenuti vaghi e indeterminati, quali la non ragionevole possibilità di adottare recinzioni, sorveglianza continua o cani da guardiania, senza richiedere né la previa sperimentazione in concreto di tali misure, né l'accertamento di una loro impossibilità oggettiva e assoluta, sicché i criteri attuativi avrebbero consentito una generalizzazione del regime derogatorio incompatibile con il carattere eccezionale delle misure incidenti su una specie particolarmente protetta.

Quanto agli artt. 3, 4 e 5, la questione è prospettata anche in riferimento all'art. 97 Cost., sotto il profilo della violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, sul presupposto che la normativa non preveda un'effettiva gradualità tra le diverse misure astrattamente esperibili, non distingua adeguatamente tra cattura, prelievo e uccisione e consenta il ricorso alla misura più invasiva anche in presenza di presupposti formulati in termini generici, senza un rigoroso accertamento della necessità dell'abbattimento quale *extrema ratio* e dell'assenza di alternative meno lesive.

È poi dedotto un ulteriore profilo di illegittimità in relazione alla disciplina dei pareri tecnici preventivi, nella parte in cui l'art. 4 consentirebbe, nei casi qualificati urgenti, l'adozione del provvedimento autorizzatorio anche in difetto di uno dei pareri prescritti, e dunque anche senza il previo effettivo coinvolgimento di ISPRA, in contrasto, secondo la parte, con la giurisprudenza costituzionale che individua nel parere dell'organo tecnico statale uno standard minimo e uniforme di tutela della fauna selvatica sull'intero territorio nazionale.

22.2. La parte chiede, inoltre, che sia sollevata questione di legittimità costituzionale anche dell'art. 1 della legge provinciale n. 11 del 2018, nella parte in cui attribuisce al Presidente della Provincia il potere di autorizzare il prelievo in deroga di esemplari di lupo, assumendo che, specie alla luce della modifica dell'art. 9 Cost., la tutela degli animali e della biodiversità si sia ormai imposta quale principio fondamentale della Costituzione e sia rimessa, con riserva assoluta, alla potestà legislativa dello Stato. Secondo tale impostazione, la sopravvenuta modifica costituzionale imporrebbe un ripensamento del potere attribuito al Presidente della Provincia di autorizzare l'abbattimento dei lupi, non potendosi rimettere la tutela di un bene di rango costituzionale alla discrezionalità amministrativa di un organo elettivo espressione di un corpo elettorale operante su scala locale, e dunque non sufficientemente rappresentativo sul piano nazionale.

22.3. Infine, la parte sollecita il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE, affinché sia chiarita la corretta interpretazione dell'art. 16 della Direttiva 92/43/CEE e del principio di precauzione di cui all'art. 191, par. 2, TFUE, con riguardo alla compatibilità con il diritto unionale di una disciplina che consente deroghe al regime di protezione del lupo senza un rigoroso accertamento dell'assenza di soluzioni alternative, della stretta necessità della misura e della non compromissione dello stato di conservazione della specie.

22.4. Le questioni di legittimità costituzionale prospettate con riguardo agli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della L.P. n. 10/2023, nella parte in cui introducono le cd. zone pascolive protette e disciplinano il relativo procedimento d'urgenza per il rilascio dell'autorizzazione al prelievo di esemplari di lupo, sono irrilevanti ai fini della decisione del presente giudizio.

22.5. Come già evidenziato nell'esame del secondo e del terzo motivo di ricorso, il provvedimento impugnato di autorizzazione all'uccisione di due esemplari di lupo risulta sorretto, quanto all'accertamento dell'impossibilità di adottare efficaci misure alternative, da un duplice percorso motivazionale: da un lato, esso richiama la qualificazione della malga interessata come zona pascoliva protetta ai sensi della L.P. n. 10/2023 e della relativa disciplina regolamentare; dall'altro, contiene un autonomo apprezzamento in ordine alle misure di prevenzione concretamente adottate nel caso di specie, alla loro adeguatezza e, nondimeno, alla loro accertata inefficacia rispetto alla specifica situazione esaminata.

22.6. Orbene, nei precedenti punti della presente sentenza il Collegio ha già accertato che tale secondo e autonomo nucleo motivazionale è, di per sé, idoneo a sorreggere il provvedimento gravato, in quanto immune dai vizi dedotti, sorretto da istruttoria sufficiente e assistito da motivazione non illogica né irragionevole. Ne consegue che l'eventuale caducazione del distinto segmento normativo e motivazionale fondato sulla disciplina delle zone pascolive protette non assumerebbe incidenza sul *decisum*, restando comunque integra una autonoma *ratio* giustificativa dell'autorizzazione impugnata, ritenuta legittima all'esito del vaglio giurisdizionale.

22.7. Per tale ragione, difetta il requisito della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale riferite alla L.P. n. 10/2023, non essendo l'esito del presente giudizio subordinato alla loro risoluzione.

Per identica ragione deve ritenersi irrilevante anche la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE, nella parte in cui investe la compatibilità eurounitaria della disciplina provinciale concernente le zone pascolive protette, atteso che l'eventuale risposta interpretativa del giudice unionale non varrebbe, comunque, a incidere sulla legittimità del provvedimento impugnato, già sorretto da autonoma e sufficiente giustificazione.

22.8. È, invece, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della L.P. n. 11/2018.

Sul punto, infatti, la Corte costituzionale, con sentenza n. 215/2019, ha già esaminato specificamente la disposizione in esame, escludendone il contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost., nonché con gli artt. 4, 8 e 107 dello Statuto speciale. In tale



pronuncia la Consulta ha chiarito, anzitutto, che la Direttiva 92/43/CEE, pur imponendo un regime di rigorosa tutela per le specie protette e consentendo deroghe solo a determinate condizioni, attribuisce il relativo potere agli “*Stati membri*” senza imporre che esso sia necessariamente concentrato in capo a un organo statale, risultando quindi indifferente, sul piano del diritto unionale, all’individuazione dell’autorità interna competente, purché restino fermi i presupposti sostanziali della deroga.

Muovendo da tale premessa, la Corte ha quindi ricondotto il potere provinciale di dare attuazione all’art. 16 della Direttiva *Habitat* alle competenze statutarie primarie delle Province autonome in materia di apicoltura, parchi per la protezione della flora e della fauna, agricoltura, foreste e patrimonio zootecnico (di cui all’art. 8, nn. 16 e 21, dello Statuto speciale), rilevando che le finalità cui sono preordinate le misure derogatorie - tra cui la protezione dell’allevamento, delle colture e degli habitat naturali - attengono in misura significativa proprio a tali ambiti materiali. Ha affermato, peraltro, che “*nel loro insieme, le competenze statutarie delle Province autonome assicurano la complessiva tutela del particolare ecosistema provinciale e, in considerazione delle particolari caratteristiche dell’habitat alpino, giustificano l’attribuzione della competenza all’esercizio della deroga all’autonomia provinciale, prevedendo un sostanziale bilanciamento, legittimamente rimesso dalle leggi provinciali impugnate ai Presidenti delle Province autonome, quali organi idonei alla valutazione della dimensione anche localistica degli interessi coinvolti*”.

La medesima sentenza ha, inoltre, escluso che l’attribuzione al Presidente della Provincia del potere di autorizzare la cattura o l’abbattimento di esemplari di lupo e orso determini un abbassamento del livello di tutela ambientale, osservando che la disciplina provinciale si colloca entro la cornice tracciata dalla normativa eurounitaria e internazionale e subordina comunque l’esercizio del potere alla ricorrenza delle condizioni sostanziali previste dall’art. 16 della Direttiva e all’acquisizione del parere dell’ISPRA.

22.9. Tale approdo interpretativo non risulta superato dal sopravvenuto inserimento, ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2022, dell’ultimo comma dell’art. 9 Cost., che demanda alla legge dello Stato la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali. Invero, il richiamato intervento di riforma costituzionale, pur rafforzando il rilievo costituzionale della tutela degli animali, non incide, nei termini prospettati da parte ricorrente, sul riparto delle competenze quale già ricostruito dalla Corte costituzionale con specifico riguardo all’assetto statutario delle autonomie speciali e all’esercizio, da parte delle Province autonome, delle attribuzioni loro riconosciute nella materia in esame.

Ne consegue che la questione sollevata si appalesa, in definitiva, manifestamente infondata, non emergendo elementi idonei a giustificare una rimessione sul punto alla Corte costituzionale.

22.10. Va altresì disattesa la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea con riguardo al medesimo art. 1 della L.P. n. 11/2018, atteso che la censura, per come prospettata, non investe un dubbio interpretativo sul diritto unionale rilevante ai fini del decidere, ma attiene al riparto interno di competenze tra Stato e Province autonome alla luce dell’art. 9 Cost. e del quadro statutario speciale, tema rimesso all’ordinamento costituzionale nazionale.

23. In conclusione, alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso deve essere ritenuto infondato e, pertanto, va respinto.

La natura collettiva dell’interesse azionato e il radicamento costituzionale del bene della vita alla cui tutela le associazioni ricorrenti hanno finalizzato l’azione impugnatoria, unitamente alla complessità e peculiarità delle questioni trattate, giustificano l’integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa - Sezione autonoma di Bolzano, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara l’improcedibilità della domanda di annullamento degli atti impugnati, l’irrelevanza, ai fini del decidere, delle questioni di legittimità costituzionale prospettate con riguardo agli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della legge provinciale di Bolzano 13 giugno 2023, n. 10, e del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea ai sensi dell’art. 267 TFUE in relazione alla medesima disciplina nonché la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge provinciale n. 11 del 2018 e respinge il gravame, in quanto infondato.

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite.

*(Omissis)*