

Sull'incerto destino del lupo nella dimensione multilivello europea, tra declassamento e giurisprudenza UE

di Silvia Zanini

Title: On the uncertain fate of the wolf in the European multilevel framework. The downgrading of its protection *status* through the lens of EU Jurisprudence.

Keywords: Wolf conservation; Declassification of protection status; Habitats Directive

1. – Il 3 dicembre 2024, nell'ambito della Convenzione di Berna del Consiglio d'Europa, è stato approvato il declassamento del lupo da «specie rigorosamente protetta» a «specie protetta», segnando un passaggio cruciale nella gestione della specie, con implicazioni di rilievo per il quadro giuridico e le strategie di conservazione del carnivoro in tutta Europa.

Il presente contributo esplora le possibili conseguenze di tale modifica, concentrandosi sugli scenari che potrebbero svilupparsi in caso di un parallelo adeguamento del regime di protezione a livello unionale (nell'ambito della Direttiva Habitat) o, al contrario, in caso di sua assenza. Per meglio cogliere tali impatti, l'analisi si avvale della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che si rivela fondamentale per valutare le implicazioni e le criticità connesse. Particolare attenzione è dedicata alla sentenza del 29 luglio 2024 nella causa C-436/22 (*Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico vs. Amministrazione della Comunità di Castilla y León*), nella quale la Corte ha stabilito che il lupo non può essere reso cacciabile a livello regionale se il suo stato di conservazione nazionale risulta insoddisfacente. Questo principio si applica anche nei casi in cui la specie gode di una protezione non rigorosa a livello locale, poiché tutte le misure di gestione devono sempre mirare al mantenimento o al ripristino di uno stato di conservazione favorevole della popolazione interessata.

Attraverso questa analisi, il contributo evidenzia come l'approccio interpretativo della Corte, rafforzato dalla sentenza in esame, rappresenti un elemento chiave per garantire che un eventuale declassamento del lupo anche a livello UE non comporti una riduzione significativa della sua tutela, sottolineando l'importanza di mantenere la biodiversità come una priorità assoluta nelle politiche ambientali dell'Unione Europea.

2. – Il lupo (*Canis lupus*), uno dei mammiferi terrestri con il più ampio areale naturale al mondo, è una specie selvatica autoctona in Europa e rappresenta, in quanto

2887

Il presente contributo è uno dei risultati delle attività svolte dall'Unità di ricerca dell'Università di Trieste (responsabile prof.ssa S. Baldin) nell'ambito del progetto finanziato dall'Unione europea con bando PRIN PNRR 2022 "LUMEN – Law of natUre and huMan Ecosystem approach: modelling a traNscultural eco-legal framework", CUP J53D23018690001, P.I. prof.ssa S. Bagni, Univ. di Bologna.

predatore apicale, un elemento essenziale della biodiversità e del patrimonio naturale del continente, svolgendo un ruolo ecologico di primo piano negli ecosistemi. Tuttavia, all'immagine del lupo è stata storicamente associata una connotazione negativa, che ha portato alla sua persecuzione sistematica in tutto il continente attraverso l'uso di trappole, veleni e armi da fuoco. Questi interventi di eradicazione, privi di una regolamentazione unitaria, hanno determinato, tra il XIX e il XX secolo, un graduale ma drastico declino delle popolazioni lupine, portando la specie quasi all'estinzione in gran parte d'Europa, riducendo i pochi branchi superstiti a piccole aree montuose e remote, in particolare nell'Europa meridionale e orientale (L.D. Mech, L. Boitani, *Wolves: Behavior, Ecology, and Conservation*, Chicago and London, 2003). Gli anni '60 e '70 rappresentarono il punto di massima crisi in tal senso, con il lupo pressoché estinto in Scandinavia, Finlandia ed Europa centrale. Tuttavia, a partire dagli anni '70, cambiamenti ecologici e sociali, tra cui il fenomeno dell'abbandono delle aree rurali e il conseguente rimboschimento, hanno contribuito al miglioramento dell'habitat naturale del predatore. A questa dinamica si sono aggiunte nuove iniziative legislative che hanno sancito la protezione del lupo, imponendo vincoli stringenti alla sua caccia (G. Chapron et al., *Recovery of Large Carnivores in Europe's Modern Human-Dominated Landscapes*, in 346 *Science*, 6216, 1517 (2014)). Tra queste, la Convenzione sulla conservazione della vita selvatica e degli habitat naturali europei del 19 settembre 1979 del Consiglio d'Europa (da ora, Convenzione di Berna) e la Direttiva 92/43/CEE sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (da ora, Direttiva Habitat). La combinazione di tali fattori ha invertito il trend di declino che la specie stava subendo da decenni, contribuendo al suo ripopolamento in gran parte del continente europeo, con una popolazione attualmente stimata di circa 20.000 esemplari distribuiti su tutto il continente (dati IUCN, 2018). L'Italia, insieme a Romania, Spagna, Polonia, Germania e Grecia, è tra le nazioni che ospitano il maggior numero di lupi nell'UE, con una popolazione stimata di almeno 3.307 esemplari (dati ISPRA, 2022).

3. – La Convenzione di Berna è uno strumento giuridico vincolante promosso dal Consiglio d'Europa per la conservazione della natura e copre gran parte del patrimonio naturale del continente europeo ed alcuni Stati africani. I suoi obiettivi principali sono la conservazione della flora e della fauna selvatiche e dei loro habitat naturali, con particolare attenzione alle «specie minacciate e vulnerabili» (art. 1). In particolare, la Convenzione impegna le Parti a adottare «provvedimenti legislativi e regolamentari appropriati e necessari» per assicurare la protezione delle specie elencate nell'Appendice III e una protezione «particolare» di quelle incluse nell'Appendice II.

Il *canis lupus*, essendo inserito nell'Appendice II («Specie faunistiche rigorosamente protette»), è soggetto ad un regime di tutela che implica, tra l'altro, il divieto di cattura, uccisione, detenzione e disturbo deliberato degli esemplari, imponendo l'adozione di misure legislative e amministrative stringenti (art. 6). Tuttavia, l'art. 22 consente agli Stati di formulare riserve al momento della ratifica, adattando l'applicazione della Convenzione alle proprie esigenze territoriali. Questo strumento permette, per alcune specie, di ridurre il livello di protezione, favorendo una gestione più flessibile. In base a tale previsione, Finlandia, Lettonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Bulgaria hanno espresso una riserva completa rispetto al lupo, mentre Lituania e Spagna hanno espresso una riserva parziale, inserendolo nell'Appendice III (in luogo dell'Appendice II) e consentendone quindi una gestione attiva, comprensiva del controllo numerico, sempre a patto che non venga compromessa la sopravvivenza della specie. La Convenzione consente inoltre a tutti i firmatari di applicare deroghe ai divieti sanciti, anche per le specie dell'Appendice II, purché siano rispettate tre condizioni:

non deve esserci altra soluzione soddisfacente; la sopravvivenza della popolazione in questione non deve essere messa a rischio; deve sussistere uno dei motivi indicati all'art. 9 (tra cui: sicurezza pubblica, prevenzione di danni a colture e allevamenti, conservazione dell'ambiente naturale o di altre specie, la ricerca scientifica e la reintroduzione o ripopolamento della specie).

Come anticipato e come si avrà modo di approfondire, lo scorso 3 dicembre, su proposta dell'Unione europea, è stata approvata dal Comitato permanente della Convenzione di Berna la declassificazione del lupo dall'Appendice II all'Appendice III. Tale modifica entrerà in vigore il 7 marzo 2025.

La Convenzione di Berna (di cui sia l'UE che i suoi Stati membri sono parte) è attuata a livello UE dalla Direttiva Habitat, il cui obiettivo è salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri (art. 2), intendendo per «conservazione» tutte le misure necessarie per mantenere o ripristinare gli habitat naturali e le popolazioni di specie di fauna e flora selvatiche elencati nei suoi allegati in uno «stato favorevole» (anche detto “soddisfacente”), ovvero in una situazione probabilmente in grado di garantirne la possibilità di persistenza nel lungo periodo (art 1, lett. i). La Direttiva è costruita intorno a due pilastri: la rete ecologica Natura2000, designata per la conservazione di habitat e specie elencati rispettivamente negli allegati I e II, e il regime di tutela delle specie elencate negli allegati IV (Specie animali e vegetali di interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa) e V (Specie animali e vegetali di interesse comunitario il cui prelievo nella natura e il cui sfruttamento potrebbero formare oggetto di misure di gestione).

Il *canis lupus* è inserito negli Allegati II e IV, di talché se ne vieta, tra le varie cose, qualsiasi forma di cattura e di uccisione deliberata nell'ambiente naturale (art. 12). Anche la Direttiva, così come la Convenzione di Berna, prevede espressamente la possibilità per gli Stati membri di inquadrare diversamente le specie, sulla base delle condizioni ecologiche e delle peculiarità territoriali che li caratterizzano – pur sempre assicurandone lo stato di conservazione favorevole (art. 2). Per i Paesi europei che hanno optato per tale gestione differenziata, il lupo non è incluso nell'allegato IV ma nell'allegato V, e può quindi essere oggetto di misure di gestione, compreso lo sfruttamento cinegetico (art. 14). Questo è il caso di Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, e parti di Grecia (a nord del 39° parallelo), Finlandia (area di gestione delle renne definita al par. 2 della legge finlandese n. 848 del 14 settembre 1990) e Spagna (a nord del fiume Duero). Tuttavia, alcuni di questi Stati hanno negli anni accordato al lupo, a livello nazionale, un grado di protezione più elevato rispetto a quello previsto dall'Allegato V (Polonia, Grecia, Spagna e Slovacchia).

Nonostante la Direttiva Habitat, al netto delle riserve indicate, offra quindi un sistema di protezione del lupo che può considerarsi comune, si evidenzia come il livello di implementazione pratica di tale sistema differisca notevolmente tra i diversi Paesi, e ciò specificatamente in ragione dell'uso delle deroghe concesse agli Stati membri. L'art. 16 della Direttiva consente infatti agli Stati di ricorrere temporaneamente a deroghe ai divieti previsti ai citati artt. 12 e 14, per specifici motivi (tutela della sicurezza pubblica, salvaguardia della salute pubblica, prevenzione di gravi danni agli interessi economici, conservazione di altre specie selvatiche o dell'ambiente naturale, ricerca scientifica e educazione) e dimostrando che tali deroghe non mettono a rischio lo stato di conservazione favorevole della specie nella sua area di distribuzione naturale e che non esistono soluzioni alternative al prelievo concretamente praticabili.

Gli Stati membri fanno un uso variabile di dette deroghe: mentre alcuni non le hanno mai impiegate, altri le usano in modo limitato, e altri ancora vi ricorrono con maggiore frequenza, se non addirittura in maniera sistematica.

4. – Assumendo come criterio distintivo l'approccio adottato rispetto all'uso delle deroghe per l'abbattimento, si propone una classificazione degli Stati membri in tre categorie (non sono presi in considerazione gli Stati dove la presenza dei lupi è assente o estremamente limitata, così come quelli rispetto ai quali non sono disponibili dati aggiornati. Fonte principale: J. Blanco, K. Sundseth, *The situation of the wolf (canis lupus) in the European union: an in-depth analysis*, A Report of the N2K Group for DG Environment, European Commission, Brussels, 2023):

- *Paesi con approccio restrittivo*

In Portogallo, non si è mai fatto ricorso a tali deroghe per la gestione del lupo. Una situazione analoga si osserva in Italia, dove la protezione rigorosa della specie è in vigore dal 1971 (quasi un decennio prima della Convenzione di Berna). Tuttavia, è significativo segnalare che, nel 2022, la provincia autonoma di Trento ha emanato un decreto di autorizzazione per l'abbattimento di due lupi nella zona di Malga Boldera, sui Monti Lessini, a seguito di ripetute predazioni ai danni di bovini e asini al pascolo. Il decreto è stato contestato dalle associazioni animaliste, fino a giungere al Consiglio di Stato. La questione si è però conclusa con una dichiarazione di improcedibilità poiché, nel frattempo, la struttura in questione ha smesso di ospitare animali, rendendo insussistente quindi il rischio di ulteriori predazioni.

In Austria, la caccia al lupo è attualmente vietata, come confermato da una sentenza della Corte di Giustizia Europea dell'11 luglio 2024 (C-601/22 | *WWF Österreich e a.*), dal momento che la popolazione di lupi non si trova in uno stato di conservazione favorevole nel Paese (circostanza che non permette di concedere deroghe). In precedenza, l'Austria aveva concesso deroghe limitate per la caccia al lupo in circostanze specifiche, in particolare per affrontare i conflitti derivanti dalla predazione del bestiame.

La Croazia non concede deroghe agli abbattimenti di lupi dal 2016.

- *Paesi con approccio moderato*

In Germania, gli abbattimenti sono autorizzati solo in casi eccezionali e rigorosamente controllati, come in presenza di una minaccia diretta alla popolazione o al bestiame, ed è richiesta la redazione di un dossier individuale per ciascun lupo di cui si richiede l'abbattimento in deroga. Le autorizzazioni hanno un limite temporale. Nel periodo 2020-2021 sono state presentate tre richieste di deroga, di cui due autorizzate e una effettivamente eseguita. Dal 2000 al 6 giugno 2023, sono stati legalmente abbattuti 13 lupi in deroga (8 per predazione sul bestiame, 4 per comportamenti audaci e 1 per sospetta ibridazione con cani).

In Slovenia, la caccia legale al lupo è stata interrotta fino al 1999, quando la popolazione è tornata a essere cacciabile. Ogni anno (eccetto nel 2000 e 2008), il Ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale ha rilasciato permessi per la rimozione selettiva e limitata di una quota di lupi in condizioni controllate. Nel 2016 e nel 2018, alcune ONG hanno intentato causa contro la Repubblica di Slovenia per fermare l'abbattimento dei lupi; da allora, gli abbattimenti avvengono solo sulla base di permessi individuali, anziché tramite quote predefinite.

In Grecia, le condizioni di applicazione delle deroghe variano in base alla specifica area geografica e al regime di protezione del lupo: a Nord del 39° parallelo il lupo è infatti inserito nell'Allegato V della Direttiva Habitat, mentre a Sud del 39° parallelo il lupo è inserito nell'Allegato IV. In queste ultime porzioni di territorio, la Grecia ha evitato di ricorrere alle deroghe per la gestione delle popolazioni di lupi, adottando un approccio restrittivo e privilegiando soluzioni basate su misure preventive non letali per ridurre i conflitti tra i lupi e il bestiame.

- *Paesi con approccio permissivo*

In Francia, il controllo letale dei lupi tramite deroghe è una delle strategie chiave della gestione delle predazioni sul bestiame, insieme al risarcimento diretto agli allevatori e al finanziamento di interventi preventivi per ridurre gli attacchi. È

previsto un tetto massimo annuale di lupi che possono essere abbattuti, aggiornato ogni anno in base alla pressione esercitata sulla fauna domestica e alle proiezioni di conservazione della popolazione lupina. Nel 2004, il tetto è stato fissato al 10% della dimensione della popolazione. Negli anni successivi, il metodo di calcolo è stato adattato per tenere conto dei margini di incertezza sulla dimensione effettiva della popolazione e sul suo tasso di crescita, fino ad arrivare al 2018, anno in cui la popolazione di lupi in Francia ha raggiunto i 500 individui e il tetto è stato aumentato al 19%. Nel 2021, il limite è stato esteso al 21% per gli abbattimenti a difesa del bestiame. Il numero degli abbattimenti in deroga nel 2023 ha toccato le 204 unità, pari al 18,5% della popolazione totale. Secondo il *Nouveau Plan Loup 2024-2029*, il tetto annuale per l'abbattimento dei lupi è del 21% della popolazione stimata (dati *Office Français de la Biodiversité* - OFB).

I Paesi scandinavi attuano una politica che fa ampio utilizzo delle deroghe. In Svezia sono previsti due strumenti: la caccia di protezione (rimozione mirata per proteggere il bestiame) e la caccia autorizzata (rimozione non mirata finalizzata a limitare la crescita della popolazione per ridurre, tra l'altro, l'impatto negativo che le densità elevate di lupi possono avere sulla comunità). Nella stagione invernale 2022-2023, sono stati abbattuti legalmente 80 lupi.

In Finlandia il lupo rientra nell'Allegato IV della Direttiva, ad eccezione delle aree di gestione del patrimonio rangifero nel nord del Paese, dove è incluso nell'allegato V. Dal 2022, dopo 7 anni di stop, la caccia al lupo è iniziata ad essere nuovamente autorizzata in questa seconda porzione di territorio. Nel 2019, la Corte di Giustizia dell'UE ha riconosciuto che la Finlandia ha violato gli obblighi della Direttiva Habitat, per aver autorizzato la caccia di lupi in un'area delimitata senza accertare i danni, senza basarsi sulla necessaria valutazione dello stato di conservazione e senza aver dimostrato l'assenza di alternative valide (S. De Vido, *Science, precautionary principle and the law in two recent judgments of the Court of Justice of the European Union on glyphosate and hunting management*, in *DPCE online*, 2020, 2, 1319).

Per completezza espositiva, si segnala che in Norvegia – Paese non UE che però ha ratificato la Convenzione di Berna nel 1986 – i lupi sono oggetto di abbattimenti in maniera massiccia, anche all'interno di aree protette. Basti pensare che nel 2022 il Paese ha previsto l'abbattimento di circa il 60% dei suoi lupi, col fine di mantenere un massimo di tre coppie riproduttive in tutto il territorio nazionale.

Nei Paesi dell'Europa orientale, le strategie di gestione e conservazione del lupo adottate prevedono l'utilizzo di deroghe per l'abbattimento, per quanto con modalità differenziate (attraverso quote stagionali o abbattimenti selettivi).

Un discorso a parte, anche in vista del prosieguo della trattazione, merita la Spagna, il cui sistema di gestione del lupo, fino a tempi recentissimi, ha funzionato, geograficamente ed amministrativamente, in maniera disomogenea, permettendo la caccia del predatore solo nelle Comunità Autonome situate a nord del fiume Duero (dove vive circa il 95% della popolazione lupina spagnola). In questo Paese, infatti, la popolazione di lupo iberico è inclusa nell'allegato IV della Direttiva Habitat solo a sud del fiume, dove è quindi protetta in modo rigoroso. A nord del fiume, invece, è inclusa nell'allegato V. Prima dell'introduzione della protezione rigorosa a livello nazionale, avvenuta nel settembre 2021 con l'ordinanza TED/980/2021, le regioni autonome applicavano differenti metodi di caccia e controllo del lupo, variando significativamente per criteri e approcci, offrendo un esempio emblematico di come l'inclusione di una specie nell'Allegato V possa tradursi in scelte gestionali estremamente divergenti (S. Zanini, *La tutela del lupo in Spagna. Riflessioni intorno alla recente svolta protezionistica spagnola*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto*, 2022, 1, 1).

Tale analisi riflette una complessa combinazione di fattori che influenzano la gestione del lupo nei vari contesti nazionali - tra cui la densità delle popolazioni lupine, i contesti socioeconomici, la storia di conflitto tra lupi e attività umane e le

specifiche tradizioni giuridiche - concorrendo a creare un mosaico normativo disomogeneo, talvolta controverso (J. Linnell et al., *When Is It Acceptable to Kill a Strictly Protected Carnivore? Exploring the Legal Constraints on Wildlife Management within Europe's Bern Convention*, in 21 *Nature Conservation* 129 (2017)).

Questa frammentazione normativa assume un significato ancor più rilevante se si considera la natura transfrontaliera della maggior parte delle popolazioni europee di lupo (come quella delle Alpi, dei Carpazi, dei Balcani, della Penisola scandinava, degli Stati baltici e dell'area iberica). I lupi, infatti, grazie alla loro elevata adattabilità e mobilità, occupano territori estesi che possono superare diverse centinaia di chilometri quadrati, con individui che si disperdono anche a centinaia di chilometri dal branco natale, spostandosi liberamente attraverso i confini di più Stati (L.D. Mech, L. Boitani, *Wolves: Behavior, Ecology, and Conservation*, Chicago, 2003). Questa dimensione transnazionale rende necessaria una gestione di tali popolazioni concertata e coordinata tra gli Stati per evitare che approcci contrastanti o incoerenti ne compromettano la protezione, come evidenziato di recente dalla Corte di Giustizia (CGUE, Sez. II, 10 ottobre 2019, C-674/17; CGUE, Sez. I[^], 11 luglio 2024, C-601/22).

Questo aspetto diventa ancor più cruciale alla luce delle recenti evoluzioni nelle politiche di protezione del lupo e degli scenari che queste delineano in termini di rimodellamento del quadro giuridico internazionale ed europeo, come ci si appresta ad illustrare.

5. – Come si è detto, l'entrata in vigore della Direttiva Habitat ha avuto un impatto significativo sulla biodiversità europea, favorendo il recupero e l'espansione del lupo in quasi tutti gli Stati membri. Questo successo in termini di conservazione ha comportato, però, un incremento delle predazioni sul bestiame, e, parallelamente, dei conflitti con le comunità pastorali e gli allevatori. Tali dinamiche hanno alimentato un acceso dibattito sull'opportunità di riconsiderare il livello di protezione della specie, al fine di rendere più flessibile la gestione del bilanciamento tra le esigenze di conservazione e quelle delle comunità rurali direttamente interessate dalla presenza del predatore.

Nel 2022, la Svizzera ha proposto di declassare il lupo dall'Appendice II (specie strettamente protetta) all'Appendice III (specie protetta) della Convenzione di Berna. Tuttavia, tale proposta è stata respinta dalle parti della Convenzione il 29 novembre 2022 (come già avvenuto nei precedenti tentativi del 2006 e 2018). In tale contesto, il 24 novembre 2022, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione non vincolante sulla protezione degli allevamenti e dei grandi carnivori in Europa (2022/2952(RSP)) nella quale, pur ribadendo l'importanza di garantire una coesistenza equilibrata tra uomo, bestiame e grandi carnivori, ha evidenziato come l'aumento della popolazione di lupi e dei danni da predazione renda difficoltosa un'azione efficace delle autorità nazionali, con conseguenti impatti significativi sulle comunità rurali. Ritenendo a sua volta che l'incremento delle popolazioni di lupo a livello paneuropeo giustifichi una revisione del suo livello di protezione, ha dichiarato di accogliere con favore la proposta svizzera, chiedendo contestualmente alla Commissione europea una valutazione approfondita per valutare adeguatamente lo stato della specie e le sue implicazioni. In risposta, il 20 dicembre 2023, la Commissione ha pubblicato il rapporto *The situation of the wolf (canis lupus) in the European Union* (al quale ci si attiene riguardo ai dati più aggiornati). Sinteticamente, tale documento evidenzia la disomogeneità nella gestione e conservazione del lupo a livello unionale (nel periodo 2013-2018, solo cinque Stati - Romania, Lituania, Lettonia, Estonia e Italia - hanno segnalato uno stato di conservazione favorevole in tutte le regioni biogeografiche) confermando al contempo sia il significativo aumento numerico del lupo che il parallelo

incremento dei conflitti con le attività umane, in particolare con riferimento ai danni da predazione al bestiame. Sulla scorta di tali riscontri, lo stesso 20 dicembre, la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Consiglio per modificare lo status di protezione del lupo nell'ambito della Convenzione di Berna, riclassificandolo come «protetto» (COM(2023) 799 final - 2023/0469 (NLE)). Il 25 settembre 2024 il Comitato dei rappresentanti permanenti dei 27 Stati membri dell'Unione europea (Coreper) ha approvato la proposta a maggioranza qualificata, con due Stati contrari (Spagna e Irlanda) e quattro astenuti (Cipro, Slovenia, Malta e Belgio). Il giorno successivo, il Consiglio dell'Unione Europea ha formalmente approvato la Decisione (UE) 2024/2669 che, a nome dell'Unione europea, propone al Segretariato della Convenzione di Berna la modifica dello stato di conservazione del lupo da «specie rigorosamente protetta» a «specie protetta», in vista della 44^a riunione del Comitato permanente della Convenzione di Berna (responsabile della valutazione dello stato di conservazione delle specie). Detta riunione si è svolta in data 3 dicembre 2024 e, come anticipato, ha visto, con 38 voti favorevoli su 50, l'approvazione ufficiale del declassamento dello *status* di protezione del *canis lupus*. La decisione entrerà in vigore il 7 marzo, a meno che 1/3 dei firmatari non vi si opponga. Dal momento dell'entrata in vigore, la Commissione europea potrà proporre l'aggiornamento della Direttiva Habitat, adeguando i corrispondenti Allegati al fine di riflettere il nuovo e più basso livello di protezione del lupo nel suo ordinamento giuridico interno.

6. – Alla luce del declassamento del lupo nell'ambito della Convenzione di Berna, e riconoscendo che un aggiornamento della Direttiva Habitat è, allo stato attuale, un esito che non può darsi per certo (*ex art.* 19 Dir. Habitat, gli emendamenti all'All. IV devono essere approvati dal Consiglio all'unanimità), appare utile delineare i possibili scenari futuri, per poi esaminare la posizione assunta dalla Corte di Giustizia UE sull'uso delle deroghe, fondamentale per comprendere le implicazioni interpretative e applicative di tali prospettive.

A seconda degli sviluppi futuri, si profilano quindi due possibili scenari:

1- *Declassamento differenziato.* Al declassamento del lupo nell'ambito della Convenzione di Berna, non segue un analogo declassamento nella Direttiva Habitat. Questo approccio, pur lasciando invariati gli obblighi più stringenti della normativa UE, potrebbe tuttavia influenzare le politiche nazionali, allentando la pressione per l'adozione di misure di conservazione rigorose. Gli Stati membri, infatti, potrebbero sentirsi maggiormente liberi di adottare interventi più flessibili, sfruttando le deroghe con meno vincoli percepiti. Inoltre, una simile modifica potrebbe incidere sulla percezione pubblica, alimentando una narrativa in cui il lupo è meno vulnerabile, se non anche nocivo, facilitando l'accettazione ed il supporto verso approcci gestionali meno restrittivi.

2- *Declassamento completo.* Il lupo viene declassato, oltre che nella Convenzione di Berna, anche nella Direttiva Habitat. Gli Stati membri avrebbero la possibilità di adottare misure di regolazione delle popolazioni senza la rigidità imposta dal regime della protezione rigorosa, basandosi sulle esigenze socio-economiche o ambientali dei loro territori. Tale previsione presenta alcune criticità, derivanti *in primis* dall'eventuale adozione di approcci statali incoerenti. Gli Stati membri potrebbero infatti reagire in modi diversi al declassamento: alcuni potrebbero decidere di mantenere un alto livello di protezione con politiche più rigide, mentre altri potrebbero sfruttare la maggiore flessibilità per implementare misure meno restrittive. Questa disparità creerebbe un mosaico di normative che renderebbe ancor più difficoltosa la gestione armonizzata del lupo a livello europeo (problema già oggi evidente nonostante il quadro normativo attuale maggiormente restrittivo). Inoltre, considerando la natura transfrontaliera della maggior parte delle popolazioni lupine europee, approcci divergenti tra Stati confinanti potrebbero

compromettere gli sforzi di conservazione dei Paesi più protezionisti, oltre che creare (o aggravare) pericolose disparità ecologiche. Un ulteriore aspetto critico riguarda, infine, le potenziali ricadute ecosistemiche di un tale declassamento, difficilmente prevedibili. I lupi, infatti, in quanto predatori apicali, svolgono un ruolo cruciale nell'ecosistema, contribuendo tra l'altro al mantenimento dell'equilibrio tra le specie. Una loro riduzione potrebbe innescare effetti a cascata, come l'aumento degli ungulati (con conseguente aumento sia dei danni a colture e habitat, che dei conflitti con le comunità locali). Questo scenario rappresenta dunque quello con le implicazioni più significative, compreso il rischio di segnare un passo indietro rispetto ai progressi ottenuti nella protezione del lupo e della biodiversità degli ultimi decenni.

Alla luce di tale complessità, viene in soccorso la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, che recentemente si è più volte pronunciata in merito alla Direttiva Habitat, tracciando una precisa linea interpretativa che coinvolge potenzialmente entrambi gli scenari, e che si fonda sul principio secondo il quale, indipendentemente dalle circostanze specifiche, la salvaguardia delle esigenze ecologiche e la tutela della biodiversità costituiscono il nucleo centrale irrinunciabile della normativa.

7. – Alla luce di quanto emerso, assume rilevanza la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea (I sez.) relativa alla causa C-436/22 del 29 luglio 2024, tra la *Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico* (ASCEL) e l'Amministrazione della Comunità Autonoma di Castilla y León.

Questa decisione, pur riguardando specificatamente i Paesi in cui il lupo gode di una protezione attenuata in tutto o parte del territorio (oltre alla Spagna, parte della controversia, ricordiamo: Grecia, Finlandia, Bulgaria, Lettonia, Lituania, Estonia, Polonia e Slovacchia), assume un significato ben più ampio se proiettata nel contesto in evoluzione descritto nel paragrafo precedente, dal momento che -in caso di declassamento totale- la sua portata interpretativa si estenderebbe a tutti i Paesi membri. In ogni caso, la pronuncia fornisce una lettura rigorosa ed ecologica del quadro normativo vigente, rappresentando un supporto prezioso in grado di orientare il giurista, quali che siano gli sviluppi futuri.

Come premessa, un breve cenno al contesto spagnolo.

Come anticipato, ai sensi della Direttiva Habitat, in Spagna il lupo è inserito nell'Allegato V per le popolazioni situate a nord del fiume Duero e nell'Allegato IV per quelle stanziate a sud. Tuttavia, dal settembre 2021, il governo centrale ha esteso la protezione rigorosa del lupo all'intero territorio nazionale. Prima di tale intervento, la gestione del lupo variava notevolmente tra le diverse regioni autonome, in particolare a nord del Duero. La Comunità autonoma di Castilla y León, che ospita circa la metà della popolazione dei lupi di tutto il Paese, ha gestito la specie come risorsa venatoria fino al 2021, autorizzando abbattimenti anche in assenza di danni comprovati al bestiame. Il caso da cui muove la sentenza in analisi ha origine proprio da una Risoluzione del 2019 adottata da questa regione, con cui veniva approvato il piano venatorio per la caccia al lupo per il periodo 2019-2022.

Secondo la legge regionale di Castilla y León 4/1996 (ora abrogata), il lupo era classificato come una «specie cinegetica di cui è autorizzata la caccia» a nord del fiume Duero. In tale contesto, il 9 ottobre 2019, la Direzione generale del patrimonio naturale e delle politiche forestali della regione approvava una Risoluzione che definiva il Piano faunistico venatorio territoriale relativo al lupo negli ambiti territoriali di caccia situati a nord del fiume Duero in Castilla y León per le stagioni 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022. Tale piano consentiva, sulla base di specifiche quote di caccia, il prelievo complessivo di 339 lupi. Parallelamente, la Relazione del 2019 inviata della Spagna alla Commissione in applicazione dell'art. 17 della Direttiva Habitat (periodo 2013-2018) attestava che lo stato di

conservazione del lupo era «insoddisfacente-inadeguato» nelle regioni mediterranea, atlantica e alpina (le prime due comprendenti il territorio di Castilla y León). Il 17 febbraio 2020, l'Associazione per la conservazione e lo studio del lupo iberico (ASCEL) presentava un ricorso amministrativo presso la Corte Superiore di Giustizia di Castilla y León, chiedendo l'annullamento della Risoluzione. Il tribunale regionale, rilevando potenziali incompatibilità tra la normativa regionale e la Direttiva Habitat, deferiva la questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea con ordinanza del 30 giugno 2022, sollevando, in sintesi, la seguente questione pregiudiziale: se la direttiva Habitat (artt. 2, 4, 11, 12, 14, 16 e 17) osti ad una normativa di uno Stato membro che consente la caccia al lupo in una parte del suo territorio in cui tale specie non è coperta dalla protezione rigorosa prevista dall'art. 12, co. 1, anche se lo stato di conservazione di tale specie nell'intero territorio di tale Stato è sfavorevole.

La Corte rispondeva affermativamente, sottolineando che l'inclusione di una specie nell'Allegato V della Direttiva non implica automaticamente che la stessa si trovi in uno stato di conservazione favorevole. A ben vedere, infatti, tale inclusione significa unicamente che la specie *può* formare oggetto di misure di gestione (a differenza delle specie elencate nell'All. IV). Lo scopo di tali eventuali misure, tra l'altro, deve comunque essere il mantenimento o il raggiungimento di uno stato di conservazione favorevole. Pertanto, quando tali misure includono l'attività venatoria, devono essere intese come destinate a limitarla, e non ad estenderla, tanto che, se necessario, possono persino vietarla. Coerentemente con tale assunto, si evidenzia, qualsiasi decisione che autorizzi la caccia di una specie deve essere necessariamente supportata da dati scientifici aggiornati relativi al monitoraggio del suo stato di conservazione. Nel caso di specie, la Comunità autonoma di Castilla y León non aveva tenuto conto, in sede di elaborazione del Piano, del Rapporto del 2019 attestante lo stato di conservazione insoddisfacente del lupo in Spagna.

Sulla base di queste considerazioni, quindi, la normativa regionale veniva dichiarata in contrasto con la Direttiva Habitat.

8. – Il ragionamento della Corte assume valore centrale nell'ambito degli scenari *supra* prospettati, soprattutto con riferimento ai seguenti punti chiave:

- *Lo stato di conservazione come faro d'azione al centro della normativa Habitat.*

La Corte è chiara nell'individuare il fondamento del suo ragionamento: qualsiasi misura di gestione, inclusa la caccia, deve essere finalizzata al mantenimento o al raggiungimento di uno stato di conservazione favorevole delle specie. Questo concetto, inteso come la capacità delle stesse di continuare a lungo termine ad essere elementi vitali degli habitat naturali cui appartengono, costituisce il fulcro della Direttiva Habitat (v. CGUE, 10 ottobre 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, punto 56). La Corte sottolinea così che lo stato di conservazione non è un semplice parametro tecnico, ma un elemento guida che orienta ogni decisione sulla gestione della fauna selvatica. Tale impostazione si rileva cruciale per entrambi gli scenari prospettati, laddove la necessità di basare gli interventi su solide basi scientifiche diventa imprescindibile.

- *La dimensione transfrontaliera delle valutazioni dello stato di conservazione.* La Corte specifica che lo stato di conservazione non può far riferimento solo al livello locale interessato dalla misura di gestione, ma deve comprendere anche il livello della regione biogeografica, e, ove possibile, quello transfrontaliero. Tale principio era già stato esplicitato nella citata sentenza Tapiola (C-674/17), in cui la Corte aveva sottolineato come i livelli geografici rilevanti non siano definiti esplicitamente dalla Direttiva Habitat, ma debbano essere ricostruiti alla luce della sua *ratio*. In particolare, l'obiettivo di garantire il mantenimento o il ripristino in uno stato di conservazione favorevole delle specie «nel territorio degli Stati membri» impone di considerare, oltre al territorio locale, l'intero territorio dello

Stato membro e, per le specie transfrontaliere, l'area di ripartizione naturale della popolazione. La Corte aveva evidenziato inoltre la necessità di tener conto dell'impatto cumulativo delle deroghe concesse a livello nazionale o biogeografico, soprattutto nel caso di specie altamente mobili come il lupo, che coprono territori potenzialmente molto estesi. Questa linea interpretativa è stata recentemente confermata dalla Corte nella sentenza dell'11 luglio 2024, causa C-601/22, *WWF Österreich e a.*, incentrata sull'interpretazione dell'art. 16 Dir. e relative deroghe, dove ribadisce che la valutazione dello stato di conservazione deve includere anche il livello transfrontaliero, proprio per evitare che vengano concesse deroghe quando lo stato di conservazione a livello statale non corrisponde a quello transfrontaliero (si tenga presente che sulle nove popolazioni transfrontaliere di lupi nell'Ue, sei sono vulnerabili o quasi minacciate – dati IUCN 2018). L'interpretazione della Corte sul punto è fondamentale, poiché riconosce che la conservazione del lupo, per tradursi in politiche realmente efficaci, deve essere concepita tenendo conto dei confini biologici delle popolazioni, e non di quelli amministrativi (J. Linnell, L. Boitani, *Building Biological Realism into Wolf Management Policy: The Development of the Population Approach in Europe*, in 23 *Hystrix, Italian J. of Mammalogy*, 80 (2012)).

- *Compatibilità tra divieto di caccia e «protezione non rigorosa»*. La Corte chiarisce che il divieto di designare una specie come "cacciabile" può applicarsi anche quando la specie non è soggetta alla tutela rigorosa dall'Allegato IV della Direttiva, ma a quella più tenue dell'Allegato V.

Ai sensi dell'art. 14 co. 1, gli Stati membri, qualora lo ritengano necessario, adottano misure affinché il prelievo delle specie elencate nell'Allegato V sia compatibile con il loro mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente. Gli Stati membri godono quindi in tal senso di un certo margine di discrezionalità, non solo rispetto alla scelta delle misure da adottare ma anche rispetto all'*an* dell'intervento. Certo è che tale discrezionalità deve considerarsi fortemente circoscritta dalla finalità centrale della stessa Direttiva, ovvero il mantenimento o il ripristino di uno stato di conservazione soddisfacente. Secondo l'interpretazione della Corte, infatti, l'art. 14 co. 1, va interpretato nel senso che lo sfruttamento venatorio possa anche essere limitato o vietato, se necessario (necessità che agli occhi della Corte, così come dell'Avvocato Generale, è particolarmente evidente quando lo stato di conservazione della specie non è soddisfacente). Già in precedenza, infatti, la Corte aveva espresso il principio secondo il quale le deroghe che interessano le popolazioni il cui stato di conservazione è sfavorevole possono essere ammesse solo «in via eccezionale» nei casi «in cui sia debitamente stabilito che non sono tali da peggiorarne lo stato di conservazione o da impedirne il ripristino in uno stato favorevole» (CGUE, 14 giugno 2007, C-342/05, *Commission of the European Communities v. Republic of Finland*, punto 29). Ma non solo. Nella sentenza in analisi la Corte aggiunge infatti che, in caso di stato di conservazione insoddisfacente, non rientra più nella discrezionalità delle autorità nazionali stabilire se intervenire. Al contrario, esse sono tenute a adottare misure proprio al fine di migliorare lo stato di conservazione della popolazione interessata, fino a renderlo soddisfacente e duraturo, in conformità con l'art. 14. La restrizione o il divieto di caccia, in questo contesto, possono dunque essere considerate misure necessarie (punto 69). Questa interpretazione, che individua un vero e proprio obbligo positivo di intervenire in capo alle autorità preposte e che potrebbe applicarsi a tutte le specie incluse nell'Allegato V, risulta particolarmente incisivo per la questione oggetto d'interesse.

- *La necessità di valutazione scientifica rigorosa e continuativa*. La Corte chiarisce che l'esame e la valutazione dello stato di conservazione di una specie (*ex* art. 14) non rientrano nella discrezionalità degli Stati membri, ma sono misure che devono essere adottate «alla luce della sorveglianza» prevista dall'art. 11, che impone agli Stati membri di monitorare lo stato di conservazione delle specie e degli habitat,

tenendo particolarmente conto di quelli prioritari. Se è vero che il lupo non è una specie prioritaria nei siti in discussione, e non se ne deve quindi tenere «particolarmente conto», ciò non toglie che, come tutte le specie elencate nell'Allegato V, presenta un interesse comunitario (art. 1, lett. g) e, come tale, richiede una sorveglianza appropriata. Tale sorveglianza statale non è un mero obbligo procedurale, ma una misura indispensabile per la conservazione della specie, dal momento che è essenziale sia per garantire il rispetto delle condizioni stabilite all'art. 14 che per determinare la necessità di adottare misure idonee a mantenere o ripristinare lo stato di conservazione soddisfacente. Pertanto, una specie non può essere oggetto di sfruttamento venatorio se non è garantita, a monte, un'efficace sorveglianza del suo stato di conservazione. Inoltre, l'art. 17 impone agli Stati membri di trasmettere alla Commissione, ogni sei anni, una relazione dettagliata sull'attuazione della Direttiva, includendo i principali risultati di tale sorveglianza. La Corte precisa che tale relazione deve risultare particolarmente accurata, non potendosi limitare ad un censimento, ma dovendo consistere in una vera e propria analisi scientifica basata su tutti i dati più aggiornati, oltre che sul principio di precauzione sancito dall'art. 191, par. 2, TFUE (e deve inoltre far riferimento ai citati tre livelli geografici: locale, nazionale e, se del caso, transfrontaliero). La Corte mette quindi in evidenza come ogni decisione sulla gestione delle specie debba essere sempre supportata da una robusta base scientifica, anche nel caso di specie che non rientrano nella categoria di quelle «prioritarie» o sottoposte a tutela rigorosa.

- *La centralità del principio di precauzione.* La Corte evidenzia l'importanza del principio di precauzione come cardine interpretativo nell'applicazione delle deroghe previste dalla Direttiva Habitat. Il suddetto principio impone che, in situazioni di incertezza sui rischi potenziali per la conservazione di una specie, gli Stati membri possano adottare misure di protezione anche in assenza di prove conclusive sulla natura e la gravità dei rischi. In particolare, se emergono dubbi sulla compatibilità dello sfruttamento con il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di una specie, lo Stato membro è obbligato a sospendere qualsiasi sfruttamento fino a che non sia in grado di fornire dati scientifici solidi a sostegno di tale compatibilità. Questo principio si estende anche alla restrizione della caccia, qualora i dati disponibili siano insufficienti per garantire che lo stato di conservazione della specie non venga compromesso (sulla natura tecnica e/o amministrativa delle deroghe, M. Olivi, *La tutela del lupo dalle istanze etiche alla normativa e alla prassi*, in M. Olivi (cur.), *Il lupo tra mito e realtà*, Tortorici, 2023). La Corte aveva già proposto una tale applicazione del principio di precauzione nella citata sentenza Tapiola. In tale pronuncia - che aveva ad oggetto il regime di protezione rigorosa delle specie rientranti nell'Allegato IV - la Corte ha applicato una lettura restrittiva, stabilendo che, in presenza di incertezza scientifica riguardo agli effetti di una deroga sullo stato di conservazione di una specie, lo Stato membro deve astenersi dall'autorizzarla (per approfondimenti, S. De Vido, *Science, precautionary principle*, cit.; S. De Vido, S. Dal Monico, *Tutela dei lupi e principio di precauzione del diritto internazionale e dell'Unione europea*, in M. Gazzola (cur.), *Diritti e visioni. Animali non umani e diritto*, Milano, XIV, 2023, 27). Su tale scia, la Corte ha inoltre puntualizzato che la stessa determinazione del numero di esemplari da abbattere deve essere minimale, specifica e basata su criteri scientifici. Le deroghe, infatti, devono essere strettamente legate a situazioni concrete, come confermato anche nel citato caso austriaco (C-601/22) nel punto in cui si richiede che i danni gravi debbano essere, almeno in gran parte, imputabili all'esemplare specificatamente considerato.

9. – Tralasciando il dubbio, sollevato da attenta dottrina, circa la necessità che le stesse istituzioni europee applichino il principio di precauzione anche rispetto alla valutazione dell'opportunità di procedere a un eventuale declassamento della specie,

stante la mancanza di consenso scientifico su tale operazione (A. Ordiz, D. Canestrari, J. Echegaray, *Large carnivore management at odds: Science or prejudice?*, in 54 *Global Ecology and Conservation*, e03202 (2024)), ciò che emerge è un quadro complesso. Da una parte, emergono spinte verso una maggiore flessibilità gestionale del lupo in Europa, dall'altra, la Corte predispone vincoli sempre più stringenti e scientificamente fondati, quasi a voler prevenire i rischi legati ad una deriva de-protezionistica o ad un'applicazione eccessivamente arbitraria delle deroghe. Questo delicato equilibrio riflette un'interazione sottile ma cruciale tra adattabilità delle politiche e tutela della biodiversità, fondamentale per evitare che un eventuale declassamento completo conduca ad una drastica riduzione di tutela.

Particolarmente rappresentativo è l'aspetto, emerso dall'analisi, della dimensione transfrontaliera della conservazione. Le popolazioni di grandi predatori, come il lupo, si muovono spesso attraverso i confini amministrativi degli Stati, rendendo indispensabile una cooperazione internazionale. La Direttiva Habitat non prevede obblighi espliciti in tal senso, stabilendo doveri di conservazione che si rivolgono solo agli Stati membri individualmente intesi. La Convenzione di Berna (artt. 1, 10, 11) e la *ratio* stessa della Direttiva suggeriscono però la sussistenza di ulteriore dovere, che si traduce nella adozione di strategie congiunte e piani di gestione transfrontalieri per le specie faunistiche, laddove opportuno. Le linee guida del *Large Carnivore Initiative for Europe* (2008) già sottolineano tale lettura, che la Corte sembra voler ulteriormente rafforzare, soprattutto per evitare frammentazioni normative che possano compromettere gli sforzi di conservazione (uno dei principali rischi associati al declassamento).

La sentenza esaminata, pur riguardando un caso di protezione non rigorosa, conferma infatti il consolidarsi di un approccio interpretativo restrittivo da parte della Corte, applicabile trasversalmente a tutti i livelli di tutela e volto, in generale, a massimizzarne l'efficacia della Direttiva rispetto ai suoi obiettivi di conservazione e protezione delle specie.

Il messaggio della Corte è chiaro: la classificazione formale di una specie non deve mai pregiudicare l'obiettivo primario della Direttiva Habitat, ossia il mantenimento o il ripristino di uno stato di conservazione favorevole. Questo orientamento è caratterizzato da un'interpretazione delle deroghe che non lascia spazio ad arbitrarietà: soprattutto in riferimento a misure drastiche come l'abbattimento, la Corte ribadisce il principio dell'*extrema ratio* e l'obbligo per le autorità nazionali di dimostrare, attraverso dati scientifici aggiornati e solidi, che tali interventi non compromettono la conservazione della specie coinvolta, tanto da affermare che, in presenza di incertezze scientifiche, misure quali la restrizione o il divieto di caccia non rappresentano scelte opzionali, ma obblighi necessari, coerenti con il principio di precauzione, che la Corte eleva a strumento cardine della gestione faunistica.

In un contesto di crescenti minacce alla biodiversità, la Corte di giustizia si erge così a garante della *ratio* della Direttiva Habitat, riportando al centro gli interessi e le finalità della stessa, optando per un approccio che ridimensiona la tradizionale visione antropocentrica, privilegiando una prospettiva prettamente ecosistemica. Una presa di posizione che afferma il ruolo della giustizia come strumento essenziale di salvaguardia del patrimonio naturale europeo, delineando un modello di governance responsabile, capace di rispondere alle sfide ambientali globali, andando ben oltre il caso del lupo ed estendendosi a tutte le specie vulnerabili. Un ruolo che, tra l'altro, assume ancor più rilevanza alla luce della ingombrante componente politica che permea la questione (d'altronde, la flessibilità già offerta dagli strumenti normativi vigenti, testimoniata dalla frammentazione delle pratiche gestionali tra i vari Paesi, solleva legittimi interrogativi sulla reale necessità di un declassamento del lupo).

Alla luce di tutto quanto esposto, ciò che emerge è una giurisprudenza che non solo rafforza il quadro protezionistico attuale, ma traccia anche una rotta chiara per affrontare le sfide future. Al centro, un punto fermo tanto semplice quanto perentorio: la protezione della biodiversità non costituisce solo una priorità, ma un imperativo indiscutibile per l'Europa, destinato a rimanere tale indipendentemente dagli scenari normativi o gestionali, più o meno restrittivi, che potrebbero profilarsi nel panorama europeo di domani.

Silvia Zanini
Dip.to di Scienze politiche e sociali
Università degli Studi di Trieste
silvia.zanini.87@gmail.com