

IL FUTURO DEL LUPO SI PROSPETTA SFAVOREVOLE? LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE EUROPEA DI RIDURRE LA PROTEZIONE

DI NICOLAS DE SADELEER

1. Essendo stato cacciato per secoli, il lupo (*Canis lupus*) è scomparso da diverse regioni europee durante il 19° secolo. La scarsità di esemplari ha spinto alcuni Stati del Consiglio d'Europa a concedergli una rigorosa protezione ai sensi della Convenzione di Berna del 1979 relativa alla Conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa. È stato classificato come specie che rientra nell'Allegato II e che richiede una rigorosa protezione.

2. Siccome l'UE e i suoi 27 Stati membri sono parti di questo accordo, alla specie è stata successivamente concessa una rigorosa protezione nel 1992 con la Direttiva CEE Habitatⁱ. La struttura e il contenuto di questa direttiva sono molto simili a quelli della Convenzione di Berna.

La direttiva Habitat mira a offrire protezione di diverso livello a 'specie di interesse comunitario' che sono classificate come 'in pericolo', 'vulnerabili', 'rare' o 'endemiche' e che richiedono particolare attenzione data la specificità del loro habitat e/o le incidenze potenziali del loro sfruttamento sul loro stato di conservazione. Le specie figurano o potrebbero figurare in tre Allegati:

- Allegato II (obbligo di designare zone speciali di conservazione, parte della rete Natura 2000 in conformità agli articoli 3 e 4),ⁱⁱ
- Allegato IV (rigorosa protezione ai sensi dell'articolo 12, che in particolare vieta la caccia in linea di principio),
- o Allegato V (protezione attenuata ai sensi dell'articolo 14, che prevede la limitazione della caccia).

Il lupo, presente in tutto il continente, dal Portogallo all'Estonia, dall'Italia alla Svezia, figura negli Allegati II, IV e V. Gli Stati membri devono, da una parte, designare delle zone speciali di conservazione e, dall'altra parte, devono proteggere specie individuali che ne fanno parte in tutto il territorio dell'Unione Europea.

Affronteremo esclusivamente il tema della protezione del lupo in quanto specie (Allegati IV e V) e non quello della conservazione del suo habitat (Allegato II). In quanto 'specie di interesse comunitario', il lupo rientra nei due regimi di protezione. Il fattore determinante è il luogo in cui esso si trovaⁱⁱⁱ. Il regime di protezione dell'Allegato IV non si applica ai tre Stati baltici e dell'Europa centrale (Bulgaria, Polonia e Slovacchia). Inoltre, il regime di protezione dell'Allegato IV si applica solo parzialmente in tre Stati membri. In Spagna, i lupi a nord del fiume Duero sono soggetti alla disciplina dell'articolo 14 (protezione attenuata) e quelli a sud del fiume a quella dell'articolo 12 (protezione rigorosa). In Finlandia, i lupi che si incontrano in una zona di gestione del patrimonio rangifero non sono soggetti al regime di protezione rigorosa e sono virtualmente assenti. In Grecia, i lupi a nord del 39° parallelo sono esclusi dal regime di protezione rigorosa.

Ciò premesso, il regime di protezione rigorosa per le specie che figurano nell'Allegato IV si applica alla maggioranza delle popolazioni di lupi all'interno dell'UE. Questo regime comporta diversi divieti. In virtù dell'articolo 12, comma 1 della direttiva, gli Stati membri devono vietare:

- a) qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale;

b) perturbare deliberatamente le specie, segnatamente durante il periodo di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione;

...

d) deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo.

L'ambito di applicazione del regime di protezione rigorosa e del regime di protezione attenuata deve essere valutato alla luce degli obiettivi della direttiva. Tali obiettivi sono esposti nell'articolo 2 della medesima:

«1. Scopo della presente direttiva è contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato.

2. Le misure adottate a norma della presente direttiva sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario.

3. Grazie a questa tutela internazionale, le popolazioni di questo grosso carnivoro sono quasi raddoppiate in dieci anni, salendo dagli 11.000 esemplari del 2012 agli oltre 20.300 del 2023. La continua espansione del suo habitat e la colonizzazione di nuovi territori hanno inevitabilmente fatto sorgere delle difficoltà locali (p.es. attacchi allo 0,065% dei 60 milioni di ovini presenti nell'UE).

4. Prima di uccidere uno dei suoi pony, il lupo che nel 2023 irruppe in un paddock situato nella proprietà di famiglia della signora von der Leyen di sicuro non si preoccupò dei suoi compagni lupi. Dopo questo attacco infatti il Presidente della Commissione europea decretò perentoriamente che i branchi di lupi costituivano un 'reale pericolo' per il bestiame e, potenzialmente, per l'uomo, anche se la specie non considera gli uomini come potenziale preda^{iv}.

A peggiorare la situazione, impaurita dalla protesta della scorsa primavera da parte degli agricoltori europei contro le misure agroambientali^v e la Legge sul ripristino della natura (Nature Restoration Act)^{vi}, il 4 dicembre 2024 la Commissione europea, con il sostegno del Consiglio dei Ministri, ha presentato una proposta al Comitato permanente della Convenzione di Berna del 1979 per ridimensionare lo status del lupo^{vii}.

5. Nel prossimo futuro, il lupo potrebbe passare dallo status di specie 'rigorosamente protetta' ai sensi dell'Allegato II alla Convenzione di Berna, che proibisce la caccia e altre misure di gestione, allo status di cui all'Allegato III che consente 'misure di gestione' che potrebbero includere un'eliminazione più sistematica. Malgrado il fatto che le specie di cui all'Allegato III siano protette, il loro 'sfruttamento' può essere regolamentato. L'emendamento alla Convenzione di Berna entrerà in vigore il 7 marzo 2025, a meno che un terzo delle parti non vi si opponga.

Questo emendamento dovrebbe consentire ai legislatori europei di modificare i pertinenti allegati della direttiva Habitat, spostando i lupi dall'Allegato IV (protezione rigorosa) all'Allegato V (protezione attenuata). Siccome la *direttiva è soggetta alla procedura legislativa ordinaria*^{viii}, la Commissione dovrà proporre un emendamento legislativo al parlamento Europeo e al Consiglio. In conformità all'articolo 19(1) della direttiva, occorre un voto unanime nel Consiglio, il che fissa uno standard piuttosto elevato.

6. La modifica dello status legale di questo emblematico predatore solleva numerose difficoltà, non da ultimo di natura legale. In primo luogo, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia, qualsiasi misura che comporti una riduzione nel livello di tutela ambientale deve essere giustificata alla luce delle migliori e più recenti prove scientifiche disponibili^{ix}.

In secondo luogo, come discusso sopra, implementando la direttiva, gli Stati membri devono garantire il suo obiettivo chiave: il mantenimento o il ripristino delle specie selvatiche di interesse comunitario in uno ‘stato di conservazione soddisfacente’^x. Per ‘stato di conservazione’ di una specie di interesse comunitario, la direttiva intende: ‘l’effetto della somma dei fattori che, influenzando sulle specie in causa, possono alterare a lungo termine la ripartizione e l’importanza delle sue popolazioni nel territorio di cui all’articolo 2’.

Lo stato di conservazione non è un concetto vago. L’articolo 1(i) evidenzia tre criteri cumulativi degli elementi che configurano lo stato di conservazione soddisfacente. Lo "stato di conservazione" è considerato "soddisfacente" quando:

- “i dati relativi all’andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene,
- l’area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile e
- esiste e continuerà probabilmente ad esistere un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine ».

Il primo criterio implica il mantenimento immediato e a lungo termine dell’habitat biogeografico della specie protetta, indipendentemente dalla sua classificazione negli allegati. A tal riguardo, la scala spaziale in cui deve essere valutato lo stato di conservazione della specie è un vero problema per grossi carnivori come il lupo. Infatti, i branchi di lupi sono sparsi su ampi territori a cavallo di diversi Stati membri. L’isolamento di alcune popolazioni di lupi a causa della caccia eccessiva o di frodo pone una minaccia reale alla loro vitalità (rischio di riproduzione in consanguineità). In tale contesto, la Corte di Giustizia ha decretato che la vitalità della popolazione di una specie deve essere considerata a livello biogeografico in ogni Stato membro^{xi}.

In sintesi, gli Stati membri sono quantomeno obbligati a mantenere lo stato di conservazione, nel migliore dei casi a migliorarlo. Nei casi in cui le popolazioni vengano indebolite o addirittura minacciate, occorrerà adottare delle misure mirate a migliorarne lo stato. Si tratta chiaramente di un obbligo di risultato.

7. La decisione dell’UE di ridurre il regime di tutela per il lupo fa sorgere una grave difficoltà per quanto riguarda l’obiettivo fondamentale della direttiva. Nonostante l’incremento della popolazione di lupi su scala continentale, lo stato di conservazione del lupo non è favorevole in sei delle sette regioni biogeografiche dell’UE.

Più in particolare, chiedendo l’abbandono del regime di protezione rigorosa, l’UE sta cercando in sostanza di utilizzare un martello pneumatico per rompere una noce. Infatti, che sia in conformità alla Convenzione di Berna del 1979 o alla Direttiva Habitat del 1992, lo stato di protezione rigorosa di una specie animale non è sinonimo di protezione assoluta. Qualora dei lupi arrechino danno “all’allevamento” (bestiame domestico), le autorità nazionali possono, in deroga, autorizzare l’eliminazione dei lupi responsabili degli attacchi^{xii}.

Tuttavia, tali deroghe sono soggette a condizioni che sono state rigorosamente interpretate dalla Corte di Giustizia^{xiii}. In primo luogo, l’uccisione non deve pregiudicare il mantenimento dello ‘stato di conservazione soddisfacente’ delle popolazioni locali e nazionali^{xiv}. In secondo luogo, può essere ordinata solo ‘se non sussiste un’altra alternativa soddisfacente’^{xv}, come la costruzione di recinti o la presenza di cani pastore, o addirittura di pastori, purché tali misure non comportino costi economici spropositati. Le misure preventive prospettate possono garantire la coesistenza della vita selvatica e rurale. In terzo luogo, in caso di incertezza riguardo all’effetto delle misure sullo stato della specie rigorosamente protetta, le autorità devono prendere in considerazione il principio di precauzione^{xvi}. Non da ultimo, qualsiasi danno provocato da un ‘lupo grosso e cattivo’ su un ovino che sia stato ‘così

audace' da 'intorbidare l'acqua che il lupo beve' (J. de Lafontaine, *Il lupo e l'agnello*), non deve essere futuro o ipotetico^{xvii}.

Per concludere, il regime derogatorio dell'articolo 16, paragrafo 1 "non può dunque costituire una base giuridica generale per la concessione delle deroghe all'articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva, salvo privare le altre ipotesi, di detta direttiva e detto regime di rigorosa tutela, del loro effetto utile"^{xviii}.

8. Inoltre, il fatto che il lupo sia stato classificato come specie protetta (Allegato V) invece che come specie rigorosamente protetta (Allegato IV) non significa che siano permesse pratiche di gestione nazionale libere. Lo sfruttamento controllato delle specie di cui all'Allegato V è più rigoroso di quanto appaia, dal momento che il loro 'sfruttamento' deve essere compatibile con l'obiettivo di raggiungere il loro 'stato di conservazione soddisfacente'^{xix}. Nel caso del lupo iberico, le cui popolazioni vivono nella zona a nord del fiume Duero e che, diversamente dai lupi che si trovano nei territori di altri Stati membri, possono essere soggette a misure di gestione, la Corte di Giustizia ha ritenuto che la caccia autorizzata su parte del territorio spagnolo (Castilla y León) non possa indebolire il loro 'stato di conservazione soddisfacente'^{xx}. Inoltre, le misure di gestione comportano una 'sorveglianza' continua delle specie protette^{xxi}. A tale riguardo, lo 'stato di conservazione soddisfacente' deve essere valutato su una scala biogeografica più ampia rispetto alla regione o Stato membro interessata(o)^{xxii}. Infine, qualora sussista un qualsiasi dubbio quanto agli effetti della prassi venatoria sullo stato di conservazione del grosso carnivoro, il principio di precauzione^{xxiii} impone misure di gestione rigorose in attesa di una più precisa valutazione delle misure di gestione^{xxiv}. Qualora la sorveglianza non venga attuata correttamente, lo Stato membro non potrà invocare l'articolo 14 della direttiva per autorizzare lo sfruttamento cinegetico del lupo.

9. Quali saranno le conseguenze pratiche dell'imminente modifica legislativa? In Stati membri in cui lo 'stato di conservazione soddisfacente' sia sfavorevole (Belgio, Olanda, Danimarca, Spagna e Francia) la caccia continuerà a essere proibita, salvo eventuali ricorsi a severe deroghe in casi che comportino danni al bestiame^{xxv}. Tuttavia, in Svezia, il governo mira a dimezzare la popolazione del predatore in via di estinzione^{xxvi}.

Dopo il difficile parto all'interno dell'UE della Legge europea sul ripristino della natura che dovrebbe impedire all'arca di Noè di arenarsi, il ridimensionamento dello stato di protezione del lupo - un simbolo del ripristino dell'ecosistema del nostro continente - andrà a configurare un pericoloso precedente. L'immagine 'verde' che la nuova Commissione europea sta cercando di proiettare al pubblico rischia di venire offuscata per sempre. Ma come apprendiamo dalla favola del 1688 di Jean de Lafontaine, *Le Loup et l'Agneau*, 'il lupo vince sempre per via della sua forza', o più semplicemente, 'la legge del più forte prevale'. Forse uno spunto di riflessione.

ⁱ Direttiva del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7) quale modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193). Per una presentazione delle origini di questa direttiva, N. de Sadeleer e C.-H. Born, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Paris, Dalloz, 2004.

ⁱⁱ La zona di conservazione designata deve almeno proteggere l'habitat centrale di una specie al fine di garantirne la conservazione. Si rimanda all'art. 1, k e 4, comma 1.

ⁱⁱⁱ Conclusioni dell'avvocato generale J. Kokott, presentate il 25 gennaio 2024, *ASCEL*, C-436/22, EU:C:2024:83, para. 4.

^{iv} P. Barkham, 'A wolf killed the EU President's precious pony', *the Guardian*, 27 gennaio 2024.

^v Regolamento (UE) 2024/1468 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che modifica i regolamenti (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116 per quanto riguarda le norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali, i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, la modifica dei piani strategici della PAC, la revisione dei piani strategici della PAC e le esenzioni da controlli e sanzioni, *GU L* 2024/1468

^{vi} Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, *GU L*, 2024/1991.

-
- ^{vii} Commissione europea, Domande e risposte sulla modifica dello stato di protezione del lupo ai sensi della convenzione di Berna, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_23_6753
- ^{viii} Art. 192, § 1 TFUE.
- ^{ix} Sentenze del 29 luglio 2024, *ASCEL*, C-436/22, EU:C:2024:656, punto 65.
- ^x Art. 2(2).
- ^{xi} Sentenze del 14 giugno 2007, *Commissione c Finlandia*, C-342/05, EU:C:2007:341, punti 26-28 ; del 10 ottobre 2019, *Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, punto 45 ; Conclusioni dell’avvocato generale H. Saugmandsgaard OE presentate l’8 maggio 2019, C-674/17, EU:C:2019:394, punto 82.
- ^{xii} Art. 16(1) b).
- ^{xiii} V., in tal senso, sentenze del 20 ottobre 2005, *Commissione/Regno Unito*, C-6/04, EU:C:2005:626, punto 111; del 10 maggio 2007, *Commissione/Austria*, C-508/04, EU:C:2007:274, punto 110, del 14 giugno 2007, *Commissione/Finlandia*, C-342/05, EU:C:2007:341, punto 25 ; del 11 luglio 2024, *WWF Österreich*, EU:C:2021:880; e del 29 luglio 2024, *ASCEL*, C-436/22, EU:C:2024:656.
- ^{xiv} Sentenze del 10 ottobre 2019, *Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, punto 39.
- ^{xv} Sentenze del 14 giugno 2007, *Commissione/Finlandia*, C-342/05, EU:C:2007:341, punto 28.
- ^{xvi} Sentenze del 10 ottobre 2019, *Tapiola*, C-674/17, punto 66.
- ^{xvii} Sentenze del 11 luglio 2024, *WWF Österreich*, EU:C:2021:880, punto 44.
- ^{xviii} Sentenze del 10 ottobre 2019, *Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, punto 36.
- ^{xix} Art. 14(1).
- ^{xx} Sentenze del 29 luglio 2024, *ASCEL*, C-436/22, EU:C:2024:656, pt 58; Conclusioni dell’avvocato generale Kokott, punto 71.
- ^{xxi} Art. 14(2).
- ^{xxii} Sentenze del 29 luglio 2024, *ASCEL*, C-436/22, EU:C:2024:656, pt 65; cfr. anche C-601/22, pt 66.
- ^{xxiii} Art. 191(2) TFEU. Riguardo all’applicazione di tale principio nell’ambito della protezione della natura, cfr. N. de SADELEER, *Environmental Principles*, 2° ed, Oxford, OUP, 2020, p. 181-189.
- ^{xxiv} Sentenze del 29 luglio 2024, *ASCEL*, C-436/22, EU:C:2024:656, punto 72.
- ^{xxv} Art. 16(1) (b).
- ^{xxvi} H. Horton, ‘Sweden begins wolf hunt as it aims to halve endangered animal’s population’, *The Guardian*, 1 gennaio 2025.