



TRANSIZIONE  
ECOLOGICA,  
SOSTENIBILITÀ E  
SFIDE GLOBALI

Fascicolo 1-2025

# Diritto e **Clima**

RIVISTA QUADRIMESTRALE DEL CENTRO DI RICERCA  
“TRANSIZIONE ECOLOGICA, SOSTENIBILITÀ E SFIDE GLOBALI”



Editoriale Scientifica

**Direttore responsabile:** Enzo Di Salvatore

**Vicedirettore:** Salvatore Dettori

**Coordinatore del Comitato di Redazione:** Omar Makimov Pallotta

**Comitato di Direzione:** Angelica Bonfanti, Antonio Giuseppe Chizzoniti, Daniele Coduti, Irene Canfora, Domenico Dalfino, Rosita Del Coco, Salvatore Dettori, Leonardo Di Carlo, Enzo Di Salvatore, Marina Frunzio, Donatella Morana, Mauro Pennasilico, Nicola Pisani, Emanuela Pistoia, Bartosz Rakoczy, Federico Roggero, Francesca Rosa, Elisabetta Rosafio.

**Comitato scientifico:** Mariagrazia Alabrese, Francisco Balaguer Callejòn, Marco Benvenuti, Francesco Saverio Bertolini, Raffaele Bifulco, David Brunelli, Michael Cardwell, Marc Carrillo Lopez, Mauro Catenacci, Marcello Cecchetti, Lorenzo Cuocolo, Michele Della Morte, Marina D'Orsogna, Giovanni Di Cosimo, Giuseppe Franco Ferrari, Spyridon Flogaitis, Pietro Gargiulo, Francesca Romanin Jacur, Luca Loschiavo, Luca Marafioti, Giuseppe Marazzita, Paolo Marchetti, Francesco Martines, Massimiliano Mezzanotte, Alessandro Morelli, Maria Esther Muniz Espada, Angela Musumeci, Leonardo Pastorino, Barbara Pezzini, Andrea Porciello, Elisabetta G. Rosafio, Domenico Russo, Gianluca Sadun Bordoni, Gino Scaccia, Massimo Siclari, Rezarta Tahiraj, Mariachiara Tallacchini, Josephine Van Zeben, Zbigniew Witkowski, Alberto Zito.

**Comitato di Redazione:** Alessandra Alfieri, Alessandro Cardinali, Giuseppe Delle Foglie, Matteo Di Natale, Gabriele Fiorella, Francesco Gallarati, Camilla Gernone, Francesco Giacchi, Jakub Medda, Francesca Morganti, Omar Makimov Pallotta, Giacomo Palombino, Giovanni Provisiero, Federico Valentini.

Tutti gli articoli del fascicolo sono stati sottoposti a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

## SOMMARIO FASCICOLO N. 1

### PRESENTAZIONE

Enzo Di Salvatore, *Perché questa rivista* III

### SAGGI

Daniela Dobre, *Democracia y cambio climático: las potestades del banco central europeo en el paradigma del crecimiento sostenible, a la luz de la jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht* 3

Anna Sophia Peuser, *Die Kohärenz von Klimawandelanpassungsvorgaben der Europäischen Union und Deren Erfüllung in Deutschland* 61

Christina Zournatzi, *Il potenziamento delle infrastrutture ferroviarie per una mobilità sostenibile* 99

### ARTICOLI

Francesco Garganese, *Il principio della capacità contributiva e le sue implicazioni in materia di tassazione ambientale* 135

Francesco Martines, *Diritti e tutela dei migranti climatici* 161

Andrea Porciello, *Etica ambientale e ontologia della natura* 191

Rossana Vulcano, *I domini collettivi e la gestione sostenibile delle risorse naturali* 215

## NOTE A SENTENZA

Leandra Abbruzzo, <i>Cambiamento climatico e turismo sostenibile: la Corte costituzionale tra ambiente, competenze regionali e leale collaborazione</i>	247
Giulia Baliva, <i>La Corte di giustizia UE si pronuncia a favore del lupo</i>	269
Giuseppe Naglieri, <i>Downstream emissions e governance dei progetti fossili: evoluzione e limiti delle valutazioni di impatto ambientale dalla giurisprudenza britannica al contenzioso climatico globale</i>	291
Anna Papa, <i>Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo</i>	317
<i>Hanno scritto in questo numero</i>	333

*Note a sentenza*



*Giulia Baliva*

## LA CORTE DI GIUSTIZIA UE SI PRONUNCIA A FAVORE DEL LUPO

SOMMARIO: 1. Fatto. – 2. Diritto. – 3. Il principio di uguaglianza tra Stati membri. Art. 4 TUE. Titolarità del diritto. – 4. Art. 12 direttiva Habitat. – 5. La direttiva Habitat: misure di mitigazione e bilanciamento degli interessi. – 6. Art. 16. Il regime di deroga. – 7. Orientamento delle politiche europee. – 8. Conclusioni.

### 1. *Fatto*

Il procedimento C-601/22 ha ad oggetto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea *ex art. 267 TFUE*. Ad interpellare la Corte è il Tribunale amministrativo regionale del Tirolo, in Austria. Il procedimento amministrativo vedeva in contrasto due posizioni in materia di tutela del *canis lupus*, quale specie a rischio, destinataria di rigida protezione. A difesa dell'animale 158MATK troviamo cinque associazioni ambientaliste, tra cui il WWF; viceversa, a rivendicare gli interessi economico - sociali vantati da allevatori ed agricoltori, la *Tiroler Landesregierung*.

La questione oggetto di dibattito trae origine dalla notte dei tempi: la coesistenza tra predatore e allevatori. L'amministrazione locale rivendicava, infatti, il diritto di applicare l'art. 52 (a), paragrafo 10, della legge nazionale TJG/2004 che permette la cattura o, in subordine, l'uccisione di quegli esemplari che possano minacciare le attività di allevatori e agricoltori, non solo per il danno diretto da perdita di bestiame, ma anche per il danno indiretto e morale. Tale regime di deroga si sostanzia nell'adozione di un regolamento su raccomandazione di un comitato di esperti, e solo laddove non dovessero sussistere altre soluzioni valide. Nel caso di specie, il regolamento era stato adottato il 26 luglio 2022 ed aveva ad oggetto un esemplare di lupo denominato 158MATK. Dal provvedimento emergeva che esso rappresentava un grave pericolo per gli animali al pascolo, le colture e gli impianti agricoli; non prevedeva limiti di tempo di applicazione, ed escludeva per-

tanto il lupo dalla protezione permanente. L'animale, all'epoca dell'adozione del regolamento, aveva ucciso venti pecore.

Il Governo del *Land* Tirolo asseriva che ogni soluzione «altra» rispetto all'abbattimento non avrebbe funzionato, inoltre la cattura avrebbe causato ingiuste sofferenze all'esemplare. Pertanto, pur ammettendo che nel territorio austriaco lo stato di conservazione della specie non aveva raggiunto livelli soddisfacenti, affermava che l'autorizzazione all'abbattimento di un unico esemplare non avrebbe alterato l'ecosistema<sup>1</sup>.

Si contrappongono a questa posizione diverse associazioni ambientaliste che sollevano la necessità di tutelare il grande predatore europeo, in forza di numerose norme nazionali, regionali e pattizie volte a permettere il ripopolamento, nonché alla stabilizzazione della popolazione faunistica, ed al ripristino ed al mantenimento di ecosistemi ampiamente minacciati dalla massiccia presenza ed espansione dell'uomo nella regione europea.

Il Tribunale amministrativo, cui era stata sottoposta la questione della legittimità del regolamento del Tirolo, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea diverse questioni pregiudiziali. All'esito del giudizio, la Corte di giustizia dichiarava illegittimo il regolamento dell'amministrazione austriaca che autorizzava l'abbattimento del lupo.

## 2. Diritto

Il lupo in Austria è una specie rigidamente protetta. La normativa nazionale ne prevede il divieto di caccia *ex art.* 36, par 2, del TJG/2004. Tuttavia, all'articolo 52 (a) della medesima normativa, è prevista una disciplina derogatoria relativa a «Misure particolari per la prevenzione dei danni causati da orsi, lupi e linci». Tale deroga si espleta a mezzo di un regolamento. Lo stesso articolo dispone gli elementi essenziali che devono essere contenuti in tale regolamento nonché i casi in cui può essere adottato. La normativa nazionale recepisce la direttiva Habitat che a sua volta recepisce la Convenzione di Berna.

<sup>1</sup> Corte giust. UE 11 luglio 2024, causa C-601/22, *WWF Österreich*, punto 18.

Nel caso di specie, per giustificare la deroga che autorizzava l'abbattimento dell'esemplare 158 MTAK, l'amministrazione del *Land* Tirolo aveva ricondotto a tale esemplare tre categorie di danni già verificati o a rischio che si potessero verificare: perdita economica, danni immateriali quale la perdita del piacere di praticare l'allevamento e lo stress psicologico causato dall'esemplare, e danni indiretti quali l'abbandono delle zone di alpeggio da parte degli abitanti locali.

La materia, come notato, è regolata anche dalla Convenzione di Berna, che, adottata in seno al Consiglio d'Europa, coinvolge Paesi UE ed extra UE, compresi alcuni Paesi del bacino mediterraneo<sup>2</sup>. Si tratta di uno strumento giuridico vincolante i cui obiettivi principali sono la conservazione della flora e della fauna selvatiche e dei loro *habitat* naturali<sup>3</sup>. La Convenzione di Berna prevede degli allegati che sono parte integrante della stessa e che elencano puntualmente le specie destinate di protezione, nonché il livello di protezione accordato. Il lupo rientrava tra le specie maggiormente minacciate dall'azione dell'uomo e pertanto destinatario di elevata e rigida protezione. La Convenzione disciplina lo strumento della deroga a tale protezione, deroga consentita solo laddove si rispecchino determinati parametri: preliminarmente deve essere dimostrato che non vi siano altre soluzioni praticabili e meno drastiche, inoltre l'accesso al regime di deroga non deve minacciare la protezione di flora e fauna, deve essere finalizzato alla prevenzione di serie minacce a interessi pubblici, salute pubblica, culture, be-

<sup>2</sup> Convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvatica e degli *habitat* naturali in Europa, trattato intergovernativo del Consiglio d'Europa aperto alla firma nel 1979. Ad essa aderiscono 49 Paesi e, dal 2011, anche l'Unione europea. Include quattro allegati, destinati ad elencare specie con diversi gradi di protezione normativa: 1- specie vegetali strettamente protette; 2- specie animali strettamente protette; 3 -specie di animali protetti; 4- strumenti e metodi di uccisione e di cattura o di altro tipo di sfruttamento vietati.

<sup>3</sup> L'origine di tale accordo internazionale è da ricondurre ad una fase antecedente la stessa definizione di biodiversità. Si parlava infatti di diversità biologica ed essa era tutelata attraverso trattati settoriali. La conservazione della biodiversità come globalmente intesa è stata poi declinata nella Convenzione sulla biodiversità (CBD), nel 1992, con lo scopo di fornire la cornice entro la quale mettere a sistema gli accordi settoriali e favorire l'adozione di ulteriori protocolli finalizzati allo scopo. S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'Ambiente*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2008.

stiamo, foreste, alla pesca, all'acqua e ad altre forme di proprietà, o motivato da interesse scientifico, o finalità di reintroduzione e ripopolamento (o, ancora, da finalità di sfruttamento giudizioso sottoposto a rigido controllo).

Il recepimento della Convenzione di Berna nella allora Comunità economica europea è stato affidato alla direttiva 92/43/CEE, ai sensi della quale viene riconosciuta la rigorosa tutela all'animale.

Anche nella disciplina della direttiva è previsto un regime di deroga disciplinato all'art. 16<sup>4</sup>. La direttiva istituisce delle zone speciali di conservazione costituenti la rete Natura 2000, che diviene lo strumento di tutela della biodiversità in Europa. Tali zone sono identificate dagli Stati membri, tuttavia la tutela si estende anche oltre la loro determinazione geografica laddove, in carenza di estensione, si potrebbe verificare una ripercussione sullo stato di conservazione *in situ*<sup>5</sup>.

Il limite che la stessa Commissione ha rilevato, sotto il profilo dell'applicazione della direttiva, risulterebbe essere l'incidenza e l'adeguatezza delle normative nazionali per raggiungere tali obiettivi<sup>6</sup>. Uniformare la definizione di aree protette, estremamente differenziata nelle singole normative nazionali, è da sempre una grande sfida, soprattutto, quando, come nel caso di specie, la zona interessata è una zona montuosa che valica i confini nazionali. Ogni Paese, invero, si caratterizza per le proprie tradizioni culturali, legislative e gestionali che spesso sono a carattere territoriale e non nazionale proprio in forza della stretta connessione con le singole aree protette con cui i rapporti

<sup>4</sup> Seppur contemporanea alla Convenzione sulla biodiversità, essa mantiene il carattere settoriale, la tutela si garantisce attraverso *hot spots* individuati e protetti, G. DE GIORGI CEZZI, *La direttiva habitat e la gestione integrata del territorio*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, Napoli, III, 2013.

<sup>5</sup> M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità, gli strumenti di tutela ed il codice dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2022.

<sup>6</sup> *Commission staff working document fitness check the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives) Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds and Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora*. Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD (2016) 472 final, del 16 dicembre 2016, Controllo di adeguatezza della legislazione dell'UE sulla natura (direttive Uccelli e Habitat) <http://ec.europa.eu/environment>.

sono delicati e diversificati e si relazionano con il contesto specifico sul quale incidono<sup>7</sup>. La necessità di uniformare la classificazione e soprattutto la tutela, si aggiunge alla necessità, per il raggiungimento degli scopi, di una considerazione organica della materia<sup>8</sup>.

Il Tribunale amministrativo austriaco, a mezzo di rinvio pregiudiziale, interroga la Corte in punta di diritto sulla parità di trattamento tra Stati membri *ex art.* 4, par. 2, TUE, dal momento che alcuni Stati membri sono esclusi dalla disciplina dell'art 12, par. 1, in combinazione con l'allegato IV direttiva Habitat che vede inserito il *Canis lupus* tra le specie «di interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa»<sup>9</sup>. Altresì interpella la Corte sull'applicazione del regime di deroga di cui all'art. 16 della medesima direttiva, in relazione alle regioni biogeografiche transfrontaliere ed in merito alla interpretazione dei «gravi danni» citati dalla direttiva stessa, nonché sui criteri di valutazione delle «altre soluzioni valide» citate nel medesimo articolo.

### 3. Il principio di uguaglianza tra Stati membri. Art. 4 TUE. Titolarità del diritto

Tra le doglianze sollevate, il Governo del *Land* Tirolo lamenta una violazione dell'art. 4 del TUE, che sancisce l'uguaglianza tra gli Stati membri. Ciò si verificherebbe in riferimento all'art 12 e all'allegato IV della direttiva in commento. Esistono, invero, Paesi membri che non sono tenuti a tutelare il lupo con la stessa rigidità. Tale differenza viene configurata come violazione del principio di uguaglianza tra gli Stati ed a sollevare l'eccezione è il Governo del *Land* Tirolo.

Laddove tale pretesa avesse trovato fondamento avrebbe assorbito l'intero procedimento: l'invalidità dell'articolo 12 della direttiva Habi-

<sup>7</sup> G. TAMBURELLI, *Le aree protette nel diritto dell'Unione Europea*, in S. MARCHISIO, V. DELLA FINA, O. FERRAJOLO, G. SALBERINI, G. TAMBURELLI, *Codice delle Aree Protette*, Milano, 1999.

<sup>8</sup> Alla complessità della gestione uniforme di tali aree, inoltre, si devono aggiungere gli apparati istituzionali, gli strumenti legislativi e le risorse finanziarie messe a disposizione, nonché le diverse tradizioni. PEANO, GAMBINO, NEGRINI 1993; GAMBINO 1994, PEANO NEGRINI 199 AA.VV – Ced-Ppn 1998

<sup>9</sup> Art. 12 Direttiva Habitat.

tat in combinato con l'allegato IV avrebbero generato, a cascata, l'inapplicabilità di tutte le altre norme. Essi, infatti, costituiscono la norma principale, mentre l'art. 16 ne disciplina le eccezioni.

La Corte ribadisce che l'Austria, al momento dell'adozione della direttiva, non ha sollevato alcuna riserva, né ha fornito elementi di prova sufficienti a giustificare un regime meno severo per la tutela del lupo sul proprio territorio. Il regime differenziato di gestione della protezione dei lupi si basa sulla garanzia di uguaglianza tra gli Stati che, al momento dell'adozione della direttiva, sono tutti destinatari dello stesso precetto, ma che, alla luce delle singole realtà nazionali che essi rappresentano, scelgono quando e come far valere strumenti di cui tutti sono titolari.

La scelta di utilizzare o meno tali strumenti in sede di adozione della direttiva non vieta di modificarne gli effetti in un secondo momento. Lo strumento dell'art. 19 della direttiva Habitat, coerentemente con gli obiettivi della stessa, quali il miglioramento e la conservazione degli *habitat*, prevede un sistema di modifica degli allegati. Esso avviene su proposta della Commissione e con delibera all'unanimità del Consiglio qualora si tratti delle specie sottoposte a rigida tutela, quando lo stato di conservazione, il progresso tecnico e scientifico giustificino la modifica del regime di tutela di determinata specie.

Legittimati a scegliere gli strumenti, nonché a proporre istanze nel caso in cui la Commissione non avviasse la revisione degli allegati *ex art. 19*, sono solo ed esclusivamente gli Stati, quali soggetti di diritto internazionale, e non certamente le loro amministrazioni interne. Laddove l'Austria avesse pertanto ravvisato di aver raggiunto un livello di ripopolamento e conservazione sufficienti da non dover più proteggere il lupo con un regime rigido, sarebbe stato nelle sue facoltà, quale Stato membro dell'Unione, proporre istanza per la modifica del suo regime di tutela interno.

Tuttavia, nel merito, è opportuno ricordare che (punto 18 della sentenza in analisi), sia stato lo stesso Governo del *Land* Tirolo a sottolineare che la popolazione dei lupi non era ancora giunta ad uno stato di conservazione soddisfacente.

#### 4. Art. 12 direttiva Habitat

Con i Trattati di Lisbona, nel 2007, la materia ambientale è divenuta trasversale, integrando gli obiettivi della politica dell'Unione, espressamente definiti all'art. 191 TFUE in quattro punti<sup>10</sup>. La competenza in materia ambientale è concorrente ex art. 4 TFUE. Il principio di sussidiarietà<sup>11</sup> ed il principio di proporzionalità, sanciti dall'art 5 TUE, delimitano le competenze tra Unione europea e Stati membri<sup>12</sup>. In virtù del principio di attribuzione l'Unione agisce nei limiti delle competenze attribuite dagli Stati per gli obiettivi da questi stabiliti. Viene consacrato il principio di autonomia degli Stati, mitigato dal principio di leale cooperazione<sup>13</sup>. Quest'ultimo può essere inteso come principio di completamento del sistema delle competenze<sup>14</sup>. La definizione di competenza concorrente implica la possibilità di legiferare sia in capo ai singoli Stati che all'Unione, senza tuttavia che possa verificarsi una normazione parallela: gli Stati esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non sia intervenuta, o sia intervenuta solo parzialmente, ponendo degli obiettivi o impostando delle linee normative<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007.

<sup>11</sup> O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il Trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2010.

<sup>12</sup> Il primo dei citati principi conferisce all'Unione il potere di intervento normativo laddove a livello nazionale, locale o regionale non si possano raggiungere gli obiettivi in maniera sufficiente. Tale principio incide sulla possibilità, sulla legittimità del potere normativo dell'Unione. In riferimento al principio di proporzionalità, invero, il contenuto e la forma di intervento dell'Unione devono limitarsi al conseguimento degli obiettivi, esso incide sull'intensità dell'intervento normativo. R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Dir. Un. eur.*, 2010.

<sup>13</sup> O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008.

<sup>14</sup> O. PORCHIA, *Le competenze dell'Unione, il protocollo sul principio di sussidiarietà e il potenziamento del ruolo delle assemblee legislative*, Working paper Institut de Dret Públic-Universitat de Barcelona, n. 2, 2011.

<sup>15</sup> I Protocollo (n. 25) sull'esercizio della competenza concorrente, nel quale viene precisato che «quando l'Unione agisce in un determinato settore, il campo di applica-

Gli strumenti legislativi che maggiormente permettono tale approccio sono le direttive: esse pongono dei risultati, lasciando ai singoli Stati membri l'autonomia normativa per poterli raggiungere. La direttiva attua al livello dell'UE la Convenzione di Berna. Essa, pertanto, è divenuta centrale nell'orientamento delle politiche *green* dell'Unione e pone due obiettivi principali: ripristinare gli *habitat* e conservare gli ecosistemi. Il primo obiettivo è certamente di risultato, il secondo è orientato alla durata. L'elemento temporale nella definizione è essenziale ed è il fulcro della questione trattata dalla Corte. Sia la Convenzione richiamata che la direttiva prevedono espressamente la possibilità di inquadrare le specie diversamente, consentendo un regime di tutela differenziato, pur mantenendo fermo l'obiettivo della conservazione. La gestione del lupo, pertanto, in seguito a tali differenti approcci ha comportato la creazione di un mosaico normativo disomogeneo e a volte controverso<sup>16</sup>. Nel caso di specie, tale frammentazione viene ulteriormente in rilievo se si considera l'estensione territoriale dell'*habitat* del lupo, quale animale che si disperde notevolmente e che si sposta liberamente attraverso i confini di più Stati<sup>17</sup>.

Adottata nell'anno della Conferenza di Rio su «Ambiente e sviluppo», nel 1992, quando l'interconnessione tra ambiente, sviluppo economico e sociale diventa globalmente riconosciuta, la direttiva Habitat nasce in seno dell'allora Comunità economica europea. Essa recepisce le consapevolezze dell'esauribilità delle risorse, della necessità di ricostruire gli ecosistemi distrutti dall'agire umano. Impone agli Stati l'adozione di rigidi regimi di protezione ed implementazione interni al fine di proteggere i destinatari della tutela<sup>18</sup>. La biodiversità è la ric-

zione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione e non copre l'intero settore».

<sup>16</sup> J. LINNELL e altri, *When Is It Acceptable to Kill a Strictly Protected Carnivore? Exploring the Legal Constraints on Wildlife Management within Europe's Bern Convention*, in *Nature Conservation*, n. 12(21), 2017, p. 129.

<sup>17</sup> S. ZANINI, *Sull'incerto destino del lupo nella dimensione multilivello europea, tra declassamento e giurisprudenza UE*, in *Dpce online*, n. 4, 2024.

<sup>18</sup> Il cambio di paradigma diviene la chiave di questo nuovo inquadramento che rende indispensabile un concreto cambiamento: non è più l'uomo al centro come specie a sé stante egemone della titolarità dei diritti, ma subentra una visione reticolare che considera l'uomo come parte della natura. M.V. FERRONI, *op. cit.*

chezza di vita sulla Terra e la Convenzione sulla diversità biologica la inquadra su tre livelli: la diversità genetica, la diversità di specie ed infine la diversità a livello di ecosistemi, comunità ed *habitat*<sup>19</sup>. La direttiva tutela le specie protette e ne vieta tutte le forme di cattura e uccisione, di disturbo delle fasi di riproduzione, crescita, letargo, migrazione. I divieti investono anche l'ecosistema nel quale tali specie si integrano, vietando la distruzione delle aree di riproduzione e di letargo, nonché di nidi o uova o il prelievo, la raccolta, il taglio o la distruzione delle piante. È vietata, altresì, la cattura e l'uccisione indiscriminata di specie, tali da causarne la loro scomparsa o la seria minaccia alla loro popolazione.

##### 5. La direttiva Habitat: misure di mitigazione e bilanciamento degli interessi

Il ripopolamento delle specie minacciate non è di per sé sufficiente ad integrare i risultati prescritti dalla normativa. Il ripristino di un determinato *habitat* altro non è che il raggiungimento del primo obiettivo che permette, solo da quel momento, di intraprendere il lavoro per raggiungere e mantenere il secondo: la conservazione ad un livello soddisfacente dell'ecosistema e quindi delle specie, animali e non, in esso presenti e necessarie. I traguardi sono perciò ambiziosi e, nel caso dei grandi carnivori in modo specifico, necessitano di un profondo lavoro di mitigazione delle politiche. Fino agli anni '70<sup>20</sup>, infatti, venivano forniti incentivi a chi avesse cacciato i grandi predatori, minaccia per agricoltori e allevatori. Il cambio di passo normativo che nello stesso periodo ha cominciato a svilupparsi non ha coinciso con i cambiamenti culturali: i grandi carnivori sono da sempre nemici di chi ne condivide i territori.

<sup>19</sup> G. GARAGUSO, S. MARCHISIO, *Rio 1992: vertice della Terra. Atti della Conferenza mondiale sull'ambiente e lo sviluppo con saggi introduttivi e guida ragionata*, Milano, 1993.

<sup>20</sup> R. SOLLUND, *Introduction to special issue of crimeanthrop: criminal justice, wildlife conservation and animal rights in the anthropocene*, in *Revista catalana de dret Ambiental*, 2021, p. 1.

Il lupo, predatore del Vecchio Continente, incarna certamente questo contrasto: il ripopolamento fa riaffiorare la necessità di convivenza ed il rischio è che si perda di vista l'obiettivo della conservazione nel tempo. Tale assunto essenziale era già stato chiarito dalla Corte nel 2021 con la Sentenza *Foreningen Skydda Skogen* nella quale era stato puntualizzato che l'obiettivo della direttiva non si esauriva con il ripopolamento, ma si concretizzava in una prospettiva di durata, inserendo all'interno anche l'elemento temporale del mantenimento di tale risultato.<sup>21</sup> Per stessa ammissione del governo del Land Tirolo tale risultato non poteva dirsi raggiunto in riferimento alla popolazione di lupi nell'area geografica austriaca.

Il difficile compito del legislatore comunitario e dei singoli Stati membri nell'attuazione della direttiva è certamente riuscire nel bilanciamento degli interessi in gioco. Se si parte infatti dal presupposto che ripopolare coincide con una tappa importante del percorso, ma non con il suo esaurimento si sta considerando il fatto che la società deve ritrovare gli strumenti per convivere con i predatori. Inoltre, se ciò avviene su un'estensione territoriale estremamente ridotta, con una densità particolarmente consistente e con ingente occupazione di suolo dovuta all'urbanizzazione e allo sviluppo umano, la convivenza sarà sempre più forzata. Gli *stakeholders* pressano affinché l'orientamento politico possa condurli alla realizzazione dei propri interessi: in questi anni si sta assistendo ai primi risultati del ripopolamento e, la tutela del secondo obiettivo della direttiva, il mantenimento della popolazione sufficiente, soprattutto quando si tratta di predatori, diventa di difficile attuazione.

L'unica via per conciliare gli interessi contrapposti è una politica di sostegno e di sussidio dell'Unione al fine di permettere lo sviluppo di una fiorente economia in coesistenza con ecosistemi integralmente ripristinati.

L'incipit dell'art. 16 della direttiva Habitat così dispone «A condizione che non esista un'altra soluzione valida [...]». L'altra soluzione valida, condizione necessaria per l'accesso al regime di deroga, racchiude in sé una moltitudine di differenti strumenti finalizzati alla coesistenza. Per tale motivo, nella sentenza a commento, la Corte ha evi-

<sup>21</sup> Corte giust. UE 4 marzo 2021, cause C-473/19 e C-474/19.

denziato la scarsa attenzione che l'autorità concedente il regolamento per l'abbattimento del lupo ha riposto su un elemento essenziale e così ricco di sfaccettature.

Tra questi strumenti troviamo le misure di mitigazione che, mirate a prevenire i danni e a permettere una coesistenza pacifica tra le due specie, si sviluppano in piattaforme di dialogo, monitoraggio, politiche regionali e nazionali, diffusione di linee guida, implementazione di tecniche di protezione nei confronti del bestiame e degli allevatori quali recinzioni, case, stalle, cani da guardiania supportate da concreti aiuti economici. Troviamo poi le misure «altre» di intervento sull'animale, e cioè tutte le misure che potrebbero essere implementate, laddove tutta la fase preventiva fosse stata inefficace, prima di arrivare all'abbattimento. Ed infine le misure compensative, che intervengono dopo l'avvenimento del danno e che aiutano la tutela degli interessi contrapposti. Esse possono essere di natura economica per la società civile o di reintegrazione nell'habitat per ciò che attiene gli obiettivi della direttiva.

Gli interventi ed il complesso lavoro di mitigazione, implementato dall'Unione, si sviluppa su più livelli. Un primo passo per il bilanciamento degli interessi in gioco è certamente rappresentato dal dialogo tra gli stakeholders e le autorità. La Commissione europea ha pertanto implementato piattaforme di dialogo per giungere alla mediazione ed al bilanciamento degli interessi generati dalla convivenza tra interessi umani e presenza dei grandi carnivori sul territorio<sup>22</sup>. Tale piattaforma di dialogo è stata sviluppata in seno al CIRCABC (*Communication and information resource Center for administrations, Businesses and citizens*) favorendo la gestione della convivenza tra i grandi carnivori europei e la popolazione civile<sup>23</sup>. Tale strumento permette l'applicazione del principio di prossimità, accorciando le distanze tra le autorità ed i cittadini. Esso svolge, inoltre, il prezioso ruolo di monitorare la popolazione dei grandi carnivori e la loro pericolosità<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> <https://environment.ec.europa.eu/topics/na>

<sup>23</sup> *Eu Platform on large carnivores: Supporting good practice for coexistence – presentation of examples and analysis of support through the EAFRD. May 2016 – Minimizing conflicts. Finding solutions.*

<sup>24</sup> *Regional/local platforms on coexistence between people and large carnivores: Our*

A ciò si aggiungono numerosi altri strumenti di monitoraggio elaborati dall'Unione europea, quali report e studi, finalizzati a promuovere le *best practices* e la coesistenza.

L'Unione prevede un piano di contributi finalizzati proprio a proteggere allevamento ed agricoltura da grandi carnivori.

Le strategie identificate dalle politiche europee, seppure bisognose di capitale, rendono più efficace e pacifica la coesistenza tra l'uomo ed i grandi carnivori. Esse principalmente si concretizzano con cani di guardiania, recinzioni, stalle e presenza dei pastori. Attraverso piani di finanziamento l'UE mira a colmare quello sbilanciamento che romperebbe l'equilibrio di coesistenza di entrambi gli obiettivi in gioco. L'approccio è innovativo: il programma si chiama «*Life*» ed è focalizzato su ambiente e biodiversità, avviato nel 1992 ha già sviluppato oltre 170 progetti per i grandi carnivori, si occupa di monitoraggio e di destinazione di fondi. Il Fondo interregionale di sviluppo europeo<sup>25</sup> sostiene questi piani con un approccio socialmente rilevante, integrando le politiche agricole comuni (PAC)<sup>26</sup>; in special modo il Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale (EAFRD)<sup>27</sup> si focalizza sulla facilitazione della vita dei pastori in contesti di convivenza con i predatori, partendo dall'abitazione per i pastori stessi, fino ad arrivare a tutti i mezzi di custodia e protezione necessari per proteggere il bestiame e svolgere le attività limitando le minacce dei predatori.

L'incipit dell'art. 16, alla luce di quanto fin qui enunciato, non può essere svuotato di contenuto, rimanendo una mera formula di rito. Nel bilanciamento degli interessi la Corte riconosce l'asperità che una rinnovata convivenza con i predatori comporta alla gestione ordinaria

*approach*, 2019, *LC\_Regional\_and\_Local\_Platforms\_approach\_EN.pdf*.

<sup>25</sup> Document 32021R1059 30/06/2021 Legal act Regulation (EU) 2021/1059 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the European Regional Development Fund and external financing instruments <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1059>.

<sup>26</sup> *The common agricultural policy at a glance. The common agricultural policy supports farmers and ensures Europe's food security*. Commissione europea <https://agriculture.ec.europa.eu>.

<sup>27</sup> Regulation (EU) 2021/1058 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund.

delle attività di pastorizia ed agricoltura; tuttavia, rammenta che tale sproporzione viene integrata dall'apporto di sussidi e di politiche di sostegno, che riportano gli interessi dell'Unione in una condizione di equilibrio.

Nel caso di specie, la rivendicazione del diritto di deroga *ex art. 16* della direttiva Habitat è intervenuta senza il previo sfruttamento di tutti questi strumenti finalizzati a compensare lo squilibrio.

#### 6. Art. 16. Il regime di deroga

Il regime di deroga *ex art. 16* direttiva Habitat, letto in combinato disposto con l'allegato IV del medesimo atto normativo, figura come l'*extrema ratio*, l'eccezione, laddove tutte le altre procedure analizzate non abbiano sortito i risultati auspicati. Nel 2021, la Commissione ha ritenuto necessario fornire una interpretazione autentica<sup>28</sup> degli articoli 12 e 16, individuando anche soluzioni percorribili in caso di conflitto di interessi tra la tutela di tali specie e attività umane. Tra gli animali beneficiari di tale tutela rafforzata vi è il lupo, vittima di un significativo decremento della popolazione a seguito dell'espandersi consistente dell'attività umana.

La prima condizione essenziale per l'accesso a tale regime è esplicitamente affermata dall'articolo in esame: «a condizione che non esista un'altra soluzione valida<sup>29</sup> e che la regola non pregiudichi il mantenimento [...]»<sup>30</sup> Si tratta di una norma di chiusura indispensabile, che racchiude gli elementi essenziali per la sua applicazione: l'art. 16 non può pregiudicare la conservazione dell'ecosistema, obiettivo della direttiva, e prevede che siano state vagliate tutte le altre soluzioni possibili. La Corte nella sentenza in analisi sottolinea questo aspetto. Tutta-

<sup>28</sup> Risoluzione 2022/2952 (RSP) / B9-0503/2022 / P9\_TA(2022)0423, Risoluzione del Parlamento europeo sulla protezione degli allevamenti di bestiame e dei grandi carnivori in Europa.

<sup>29</sup> V., per analogia, Corte giust. UE, sentenze del 16 ottobre 2003, *Ligue pour la protection des oiseaux* e a., C-182/02, punto 14, nonché del 21 giugno 2018, Commissione/Malta, C-557/15, punti 50 e 51.

<sup>30</sup> Art. 16, direttiva Habitat.

via, tali elementi erano già stati ribaditi dalla stessa Corte, tra le altre, nella sentenza del 2019.

Nella sentenza *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*<sup>31</sup>, la Corte si era pronunciata sulla medesima materia e sempre in relazione alla caccia al lupo in Finlandia. La pronuncia pone l'accento sul principio di precauzione, *ex art. 191 TFUE*<sup>32</sup>, finalizzato ad una tutela rafforzata dell'ambiente: configura un approccio alla gestione del rischio per cui, laddove fosse possibile che una politica o azione possa arrecare danno all'ambiente, anche in assenza di certezza scientifica, tale condotta non debba essere perseguita<sup>33</sup>.

Nel caso di specie la motivazione addotta per ottenere la concessione della deroga si basava sulla lotta al bracconaggio. L'abbattimento dei lupi identificati e considerati predatori di renne di un allevamento sarebbe infatti avvenuto, secondo l'Agenzia finlandese per la fauna selvatica, attraverso metodi illeciti. Con la concessione della deroga *ex art. 16* della direttiva Habitat, invero, tale violazione normativa sarebbe stata scongiurata ed un approccio di tal fatta avrebbe certamente ridotto il proliferare delle attività illecite.

Tale motivazione risultava per la Corte carente: le deroghe devono definire in modo chiaro e preciso gli obiettivi, basati su prove documentali ed evidenze scientifiche. Peraltro, la concessione di tale regime di eccezione deve coincidere con l'*extrema ratio*<sup>34</sup>. La Corte aveva avuto occasione di fornire una chiara interpretazione dell'ambito di applicazione del regime di deroga dell'art. 16, interpretando tale disciplina con la lente degli obiettivi primi della direttiva. L'art. 16 descrive in maniera esaustiva e precisa le condizioni di applicazione e, in ragione del fatto che si tratta di un regime di eccezione, va interpretato restrittivamente<sup>35</sup>. La rigorosa tutela, peraltro, incide anche sul regime

<sup>31</sup> Corte giust. UE 10 ottobre 2019, causa C-674/17.

<sup>32</sup> S. MARCHISIO, P. FOIS *Diritto ambientale*, Giappichelli, Torino, 2008.

<sup>33</sup> Y. EPSTEIN, *Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to 'Tolerance Hunting' in the European Union and United States*, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 26(1), 2017.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Vedi anche sentenze del Corte giust. UE 20 ottobre 2005. causa C-6/04, p.to

dell'onere della prova. L'autorità che sceglie di applicare l'art. 16, adottandone la decisione, è onerata dal dimostrare che sussistano tutti gli elementi essenziali previsti dalla disciplina<sup>36</sup>.

La deroga deve basarsi su criteri specifici, chiari e documentati. Attraverso una lettura inequivocabile, la Corte ha ribadito che l'interpretazione e l'applicazione pratica dell'articolo 16 non può e non deve in nessun caso arrivare a costituire la base generale della norma. *A fortiori*, anche laddove dovessero ravvisarsi gli elementi essenziali, la disciplina non può essere applicata nel caso in cui essa dovesse comportare un effetto contrastante con l'obiettivo di conservazione<sup>37</sup>, presupposto necessario<sup>38</sup>. In riferimento a quest'ultimo è la stessa norma a fornirne una definizione all'articolo 1: il livello di conservazione è soddisfacente quando i dati indicano che la popolazione può continuare a lungo termine, quale elemento vitale degli *habitat* a cui appartiene, che l'area non è in declino e che esiste e continuerà ad esistere un *habitat* sufficiente per permetterne la durata a lungo termine. La Corte, infine, ribadisce che in ogni caso tra gli oneri degli Stati vi è quello di identificare il numero limitato di esemplari oggetto di deroga<sup>39</sup> e la ragione per cui, rispettate tutte le condizioni prescritte, la deroga non violerebbe la normativa, non risiede solo nel numero, ma soprattutto e primariamente nell'identificazione specifica dei soggetti<sup>40</sup>.

La Corte in precedenti pronunce aveva già considerato come elemento implicito ed aggiuntivo in termini di valutazione di impatto della deroga sugli ecosistemi, l'impatto cumulativo di diverse deroghe incidenti su aree comuni o comunque limitrofe<sup>41</sup>. Regimi meno rigidi

111, nonché del 10 Corte giust. UE 10 maggio 2007, causa C-508/04, p.ti 110 e 128.

<sup>36</sup> Corte giust. UE 8 giugno 2006, causa C-60/05, p.to 34.

<sup>37</sup> V., per analogia, Corte Giust. UE 8 giugno 2006, causa C-60/05, p.to 34, nonché Corte giust. UE 11 novembre 2010, causa C-164/09, p.to 25.

<sup>38</sup> Corte giust. UE 10 maggio 2007, causa C-508/04, p.to 115.

<sup>39</sup> *Ministry of Agriculture and Forestry, Management Plan for Wolves in Finland (Förvaltningsplan för vargstammen i Finland)* (2015); *Ministry of Agriculture and Forestry, Press Release: Evaluation of Wolf Hunting for Population Management Hunting Continues with Some Changes* 2016, <http://mmm.fi/>.

<sup>40</sup> *Ministry of Agriculture and Forestry, Management Plan for the Wolf Population in Finland* (2015).

<sup>41</sup> <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218935&pa>

adottati da Stati confinanti non soggetti alle normative dell'UE non portano ad una legittimazione di ricorrere all'art. 16. La *ratio*, *a contrario*, risiede proprio nell'inasprimento ulteriore per lo Stato membro della disciplina residuale<sup>42</sup>, proprio in forza del fatto che altri Stati con regimi meno rigidi, attraverso la loro condotta, elevano la minaccia alla conservazione della specie.

La valutazione dello stato di conservazione e mantenimento della specie viene quindi descritta dalla stessa Corte al punto 57 della sentenza in analisi. In questo passaggio si esplicita un procedimento fondamentale per definire lo stato di conservazione: la valutazione deve partire dal livello locale, estendendosi poi a livello nazionale, per poi prendere in considerazione anche la condizione transfrontaliera. Quest'ultima non può essere valutata come giustificazione laddove la conservazione oltre i confini dovesse risultare soddisfacente. L'ordine di valutazione dell'impatto delle eventuali deroghe non può prescindere dalla realtà locale. Tale approccio risulta necessario affinché eventuali dati di conservazione soddisfacenti transfrontalieri possano giustificare una condotta che non garantisca il grado di tutela all'interno del territorio dell'Unione.

Nella sentenza in esame la Corte, riprendendo un passaggio dell'avvocata a difesa delle associazioni ambientaliste, affronta anche il caso in cui, a livello nazionale, la popolazione dei lupi dovesse essere considerata sufficientemente ripopolata. In questo caso, infatti, in base all'analisi dei dati disponibili, nel caso di estensione dell'*habitat* oltre i confini nazionali, la deroga potrebbe essere concessa solo se il livello di conservazione fosse soddisfacente anche nelle zone transfrontaliere. Con questo ragionamento, affrontato in entrambe le direzioni, la Corte isola la *ratio* della direttiva e del regime di deroga: l'obiettivo è la tutela degli *habitat* e delle specie ad essi afferenti, essa li considera come unitari anche laddove non avesse potere giurisdizionale su tutta la loro estensione. La tutela primariamente deve essere garantita a livello nazionale, ed in secondo luogo essa deve essere valutata anche sul piano transfrontaliero. La lettura in quest'ottica della normativa si evince an-

geIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3342443

<sup>42</sup> Tale concetto era stato già preso in esame da Corte giust. UE 10 ottobre 2019, cit., p.to 61.

che dal documento di orientamento elaborato dalla Commissione ai punti 3-64: la valutazione a livello inferiore deve sempre essere messa a confronto con la situazione in scala più ampia nazionale e transfrontaliera, a seconda dell'estensione della regione biogeografica<sup>43</sup>.

Per giustificare la deroga, con la conseguente emissione del regolamento, il governo del *Land* Tirolo ha ricondotto al lupo 158MATK tre categorie di danni verificatisi o a rischio di verificarsi. Tra questi vi sono i danni diretti quali la perdita dei capi di bestiame e l'anticipata chiusura dell'alpeggio cui l'allevatore è stato costretto. A ciò, tuttavia, si aggiungono i danni immateriali quali la perdita di piacere nell'allevamento e lo stress che l'allevatore sarebbe costretto a subire, ed i danni indiretti quali l'abbandono dei pascoli da parte della comunità, la modifica dei costumi sociali, l'impatto sulle attrattività ricreative e del turismo.

L'imputazione delle tre categorie di danno ad un unico esemplare di lupo appare forzata. Viene a mancare il nesso causale indispensabile per ricondurre la responsabilità degli eventi dannosi a 158MATK. La Commissione nel documento di orientamento al punto 3-24 fornisce due elementi indispensabili per inquadrare la disciplina del danno causato dalle specie sotto rigida tutela: gli elementi di prova e che il danno sia attribuibile alla specie animale oggetto della deroga. Peraltro, *a fortiori*, tale responsabilità non si può ravvisare in fenomeni macroeconomici incerti, a lungo termine e meramente astratti.

## 8. Orientamento delle politiche europee

Il 24 novembre 2022, il Parlamento europeo, a mezzo della risoluzione 2022/2952 (RSP) / B9-0503/2022 / P9\_TA(2022)0423, sulla protezione degli allevamenti di bestiame e dei grandi carnivori in Eu-

<sup>43</sup> Tuttavia, non si può prescindere dal considerare le normative che regolano gli Stati sui quali si estende l'area oggetto di analisi. Nel caso in cui, invero, non dovesse esistere alcun regime di tutela, la valutazione transfrontaliera non potrebbe rilevare. Nel caso di specie, tuttavia, sebbene i confinanti non siano membri dell'Unione Europea, essi hanno sottoscritto la Convenzione di Berna del Consiglio d'Europa che è relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale.

ropa<sup>44</sup>, constata l'efficacia della politica europea di ripopolamento e di ripristino degli *habitat*. Contemporaneamente riconosce le difficoltà che emergono dalle nuove condizioni naturali che, nella storia, erano risultate ormai superate da parte degli allevatori, tanto da aver abbandonato ogni tradizionale mezzo di gestione di convivenza con i grandi predatori e di prevenzione dei danni da loro causati. All'attenzione è altresì portata la disparità delle politiche interne agli Stati membri che orientano i sussidi in modo autonomo e disomogeneo. Parimenti riconosce che un approccio più uniforme sia nel monitoraggio, nell'analisi, che nelle politiche di sostegno degli allevatori potrebbe notevolmente migliorare la condizione di coesistenza.

Altresì il Parlamento chiede alla Commissione e agli Stati membri di effettuare un utilizzo «appropriato e responsabile della flessibilità già esistente ai sensi dell'art. 16, par. 1, della direttiva Habitat». La risoluzione, riconoscendo l'importanza dell'analisi del fenomeno e degli interessi contrapposti, esorta la nascita di piattaforme di dialogo, al fine di individuare soluzioni concrete, prossime ai diretti interessati e costantemente aggiornate sull'evoluzione del fenomeno e delle sue criticità, sia che siano esse dirette che indirette. Il Parlamento giunge quindi alla considerazione che «lo stato di conservazione del lupo a livello paneuropeo giustifica un allentamento dello stato di protezione e di conseguenza l'adozione della modifica proposta»<sup>45</sup> del regime di protezione in seno alla Convenzione di Berna prima, e poi all'interno dell'Unione europea.

Nel dicembre del 2023, sulla scia di tale orientamento, la Commissione europea, sulla scorta di analisi della popolazione del lupo e del suo ripopolamento, ha presentato la proposta di modifica della protezione del lupo al Comitato della Convenzione di Berna, con l'obiettivo di rendere più autonome le posizioni dei singoli Stati in relazione alla gestione del grande predatore. L'UE non intende modificare i piani di

<sup>44</sup> *Follow up to the European Parliament non-legislative resolution on the protection of livestock farming and large carnivores in Europe*, 2022/2952 (RSP) / B9-0503/2022 / P9\_TA(2022)0423, 24 November 2022. <https://www.europarl.europa.eu/>.

<sup>45</sup> Punto 4 risoluzione 2022/2952 (RSP) / B9-0503/2022 / P9\_TA(2022)0423, Risoluzione del Parlamento europeo sulla protezione degli allevamenti di bestiame e dei grandi carnivori in Europa.

mitigazione e sostegno per una coesistenza produttiva, tuttavia, con la modifica dello stato di protezione, l'autonomia normativa in materia sulla gestione del lupo torna con maggiore flessibilità nelle mani degli Stati membri <sup>46</sup>.

La proposta<sup>47</sup> si fonda su tre elementi principali: il richiamo all'imprecisione dei criteri oggettivi per l'inclusione di una specie in uno o in un altro indice, e due report recenti aventi ad oggetto il ripopolamento del lupo in Europa<sup>48</sup>. I richiamati report dimostrano un incremento della popolazione.

Era già accaduto due volte che venisse proposto il declassamento di specie dalla rigida protezione alla condizione di specie protetta, una di queste già per il lupo. In entrambe le occasioni almeno un terzo delle Parti, numero necessario per bloccare la modifica, si opposero. La sabbia nella clessidra ha smesso di scorrere ed il 6 dicembre 2024, quando tale opposizione non si è verificata, il *canis lupus* è stato trasferito nell'allegato III alla Convenzione di Berna, perdendo la rigida tutela. L'Unione europea, promotrice di tale declassamento, è pronta pertanto ad apportare le opportune modifiche alla direttiva Habitat.

Per la prima volta nella storia del Trattato una specie animale ha visto ridimensionare la propria tutela.

## 9. Conclusioni

L'ambiente è un bene giuridico comune ed unitario, bisognoso di

<sup>46</sup> Dec 20, 2023 Brussels Commission proposes to change international status of wolves from 'strictly protected' to 'protected' based on new data on increased populations and impacts.

<sup>47</sup> Strasbourg, 27 September 2024 T-PVS/Inf(2024)15 Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats. Proposal to amend Appendices II and III of the Bern Convention of the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats by moving the wolf (*Canis lupus*) from Appendix II to Appendix III Proposal by the European Union Document prepared by the Secretariat of the Bern Convention.

<sup>48</sup> "Assessment of the conservation status of the wolf (*Canis lupus*) In Europe" developed by The large Carnivores Initiative for Europe for the Bern Convention (2022); "The situation of the wolf (*canis lupus*) in the European Union – an in-depth analysis" developed by European commission's Dg Environment (2023).

una tutela e di una politica armonicamente orientata; se essa è frammentata rischia di causare una disparità di regolamentazione interna che potrebbe compromettere il raggiungimento dello scopo della conservazione soddisfacente. Il principio di precauzione viene in soccorso: in caso di deroga *ex art. 16*, esso deve sempre essere rispettato<sup>49</sup>. Qualunque sia pertanto il livello di tutela derivante dalla classificazione dell'animale, esso non può pregiudicare gli obiettivi della direttiva Habitat.

È interessante osservare che buona parte delle argomentazioni degli allevatori orientate all'uccisione del lupo coincidono con i «considerando» della risoluzione del Parlamento europeo del novembre 2022<sup>50</sup>. Questo dettaglio suggerisce due considerazioni: il tentativo da parte dell'autorità austriaca di svuotare di significato il regime di deroga *ex art. 16*, concedendo l'autorizzazione in forza della mera clausola di stile, e la condivisione da parte dell'amministrazione austriaca dell'orientamento politico del PE. Il rischio si ravvisa nel fatto che una norma di chiusura, posta come *extrema ratio*, diventi sempre di più via percorribile.

La Corte di giustizia dell'UE, con interpretazione restrittiva e garantista, ancora la propria pronuncia alla *ratio* della direttiva Habitat, conferendo spessore a tutte le misure politiche a sostegno della mitigazione e soprattutto all'aspetto conservativo del ripopolamento.

La conservazione del lupo è fondamentale che venga garantita da politiche che tengano contro dei confini biologici della popolazione<sup>51</sup> e non di confini amministrativi<sup>52</sup>. Il livello di conservazione di una specie

<sup>49</sup> S. DE VIDO, S. DAL MONICO, *Tutela dei lupi e principio di precauzione del diritto internazionale e dell'Unione europea*, in M. GAZZOLA (a cura di), *Diritti e visioni. Animali non umani e diritto*, XIV, Milano, 2023, p. 27.

<sup>50</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 24 novembre 2022 sulla protezione degli allevamenti di bestiame e dei grandi carnivori in Europa (2022/2952(RSP)).

<sup>51</sup> O. GAGGIOTTI, *What Is a Population? An Empirical Evaluation of Some Genetic Methods for Identifying the Number of Gene Pools and Their Degree of Connectivity*, in *Molecular Ecology* 2006 Vol 15, p. 1419, 1420. 55 Judgment of 14 June 2007, Commission.

<sup>52</sup> 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).

dipende dalla popolazione della specie stessa<sup>53</sup> e la definizione di essa in riferimento all'incidenza nel territorio nazionale, ma anche e soprattutto in relazione all'area biologica transnazionale e la valutazione incerta di questi parametri ha spesso comportato libertà interpretativa del regime di deroga. La posizione della Corte in questo caso fornisce un chiarimento essenziale, confermando una gerarchia nei criteri valutativi delle popolazioni delle specie protette. L'impatto dell'uccisione di un esemplare, infatti, non si limita all'effetto immediato. È essenziale prendere in considerazione anche l'effetto mediato di tale gesto: nel caso di animale sano e non ancora riprodotto, si preclude la possibilità di riproduzione. L'identificazione pertanto ha una funzione essenziale anche in relazione agli effetti conservativi.

In questo clima di profondo cambiamento la Corte non ha rinunciato ad affermare che un ecosistema primariamente è sano e destinato a durare nel tempo se è dotato del proprio predatore principale, che ha un ruolo essenziale ed insostituibile nel perfetto ma delicato equilibrio della natura.

\*\*\*

### *Abstract\**

#### *Ita*

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con sentenza del 11 luglio 2024 relativa alla causa C-601/22, ribadisce ancora una volta la ratio della Direttiva Habitat, sottolineando l'importanza dell'obiettivo della conservazione soddisfacente della specie. Con arresto conservativo e garantista la Corte conferma il divieto di caccia al lupo e ribadisce la natura residuale della disciplina di deroga ex art 16. La pronuncia in esame assume ancora più rilievo se si considera che, contestualmente, le politiche dell'Unione Europea si stanno dirigendo verso una disciplina meno restrittiva.

<sup>53</sup> Y. EPSTEIN, G. CHAPRON, *The Hunting of Strictly Protected Species*, in *European Energy and Environmental Law Review* June 2018.

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

*Parole chiave:* biodiversità, protezione multilivello, conservazione del lupo, direttiva Habitat, WWF, Convenzione di Berna.

*En*

The Court of Justice of the European Union, in its July 11, 2024 ruling on Case C-601/22, once again reaffirms the ratio of the Habitats Directive, stressing the importance of the goal of satisfactory conservation of the species. In a conservative and guaranteeing judgment, the Court confirms the ban on wolf hunting and reaffirms the residual nature of the Article 16 as a derogation regulation. This pronouncement becomes even more relevant when one considers that, at the same time, European Union policies are moving toward less restrictive wolf protection regulation

*Keywords:* Biodiversity, Multilevel Protection, Wolf conservation, Declassification of protection status, Habitats Directive, WWF, Berna Convention.



Anno I  
Numero 1-2025  
Quadrimestrale  
gennaio-aprile 2025  
ISSN 3035-5427

Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai 39  
80138 Napoli  
Tel. (39) 081.5800459  
[editoriale.abbonamenti@gmail.com](mailto:editoriale.abbonamenti@gmail.com)  
[www.editorialescientifica.it](http://www.editorialescientifica.it)

Rivista quadrimestrale open access