

*Cosa ha rappresentato questo atto per voi?*

È sicuramente stato un atto molto forte. Noi l'abbiamo ritenuto necessario affinché si parlasse di sperimentazione animale in modo più incisivo. Non è stata un'azione contro quello specifico stabulario. L'azione è stata ideata e realizzata per mettere in luce quella che è la normalità di tutti gli stabulari. È stata un'esperienza veramente segnante. Lo rifarei? Sì, perché abbiamo ottenuto un grosso risultato, portando via da quel posto centinaia di prigionieri e dato il via a un lungo momento di confronto, accendendo il dibattito.

*Con la vostra azione a cosa vi siete opposti?*

Ci siamo opposti a un sistema sociale e culturale che imprigiona, sfrutta e uccide chi viene considerato inferiore e che, proprio su queste tre cose, poggia le sue fondamenta e reprime ogni tentativo di ostacolarlo.

*Dopo Green Hill, perché l'occupazione di farmacologia?*

Era il momento giusto per spostare l'attenzione, dopo il successo mediatico di Green Hill, alla vivisezione nei confronti di animali che non sono i cani ma i topi. L'opinione pubblica durante Green Hill era maggiormente focalizzata sul fatto che all'interno dei capannoni vi fossero cani, che sicuramente godono maggiormente dell'empatia delle persone.

*Quali sono le nuove strategie del movimento animalista?*

Questa azione è stata uno spartiacque, la campagna contro Green Hill aveva portato in piazza migliaia di persone ogni settimana, senza bandiere e senza simboli.

Dopo Farmacologia non si è fatto veramente nulla di più utile per la vivisezione, nel senso della lotta diretta.

La società dovrebbe cambiare radicalmente, capendo che è tutto collegato, le gabbie fisiche nelle quali vivono gli animali e le nostre gabbie mentali che non ci consentono di immaginare una società senza distinzioni di specie.

Grazie Giuliano e speriamo che le lotte continuino per abbattere tutti i muri del silenzio.

Ci piace pensare che ciò possa accadere di nuovo.

Anche qui.

Anche oggi.

O, magari, con un po' di fortuna, domani.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> GEORGE DL4, *op. cit.*, p. 326.

**Tutela dei lupi e principio di precauzione nel diritto internazionale e dell'Unione europea**

1) *Introduzione*

Secondo le stime del primo monitoraggio nazionale sul lupo in Italia, un progetto coordinato dall'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale (ISPRA) su mandato del Ministero per la Transizione Ecologica, sul territorio italiano si conterebbero all'incirca 3307 esemplari di *Canis lupus*, localizzati in particolare sull'arco alpino. Queste stime sembrerebbero relativamente incoraggianti secondo l'ISPRA, poiché indicative di un aumento della presenza di lupi sul territorio italiano specialmente negli ultimi anni.

Allo stesso modo, il report sullo status di conservazione del lupo in Europa, redatto dal Comitato della Convenzione per la conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa del Consiglio d'Europa del 1979 (Convenzione di Berna)<sup>2</sup> ha sottolineato una tendenza incoraggiante<sup>3</sup> e un status di conservazione dei lupi positivo nei territori degli Stati Parte, registrando tuttavia la mancanza – nonché la difficoltà di raccolta – di dati a livello europeo, oltre alla frammentazione e alle differenze negli approcci ai sistemi di monitoraggio nazionali. Siffatta situazione determina un quadro talvolta inesatto rispetto a quella che è la reale situazione, senza contare la difficoltà nell'offrire un'accurata immagine delle popolazioni effettive di lupi.

Tuttavia, secondo associazioni animaliste che operano in un contesto europeo e internazionale, quali il WWF<sup>4</sup>, EuroNatur<sup>5</sup> e Wolf Alpine Group,<sup>6</sup> sarebbe incauto affermare che il lupo non sia più a rischio estinzione in

<sup>1</sup> Benché il contributo sia frutto di una riflessione congiunta, i paragrafi 3, 3.1, 4 sono da attribuire a Sara De Vido e i paragrafi 1, 2, 4.1 a Sara Dal Monico. Le conclusioni sono state scritte a quattro mani.

<sup>2</sup> Convenzione di Berna, 19 settembre 1979, Serie dei Trattati Europei – n° 104, *Convenzione sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa*.

<sup>3</sup> Il report parla di «undeniably positive conservation status». Si veda: Standing Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, *Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe*, T-PVS/Inf(2022)45, Strasbourg, 2 September 2022.

<sup>4</sup> <https://www.wwf.it/pandanews/animali/curiosita/il-lupo-specie-in-espansione-ma-vulnerabile/>.

<sup>5</sup> <https://www.euronatur.org/en/what-we-do/bear-wolf-lynx/wolves-in-europe/we-must-defend-the-protection-status-of-the-wolf>.

<sup>6</sup> <https://www.centrograndicarnivori.it/lupo/wolf-alpine-group>.

Europa. Per esempio, l'ibridazione tra cane e lupo può rappresentare una potenziale minaccia alle specie "naturali" e comprometterne lo status di conservazione, riporta il report di LifeWolFAIps EU.<sup>7</sup> Secondo EuroNatur invece, tra i fattori che mettono maggiormente a rischio lo status di conservazione del lupo vi è la frammentazione dei loro habitat naturali, dovuta in parte al cambiamento climatico e in parte all'attività umana. La presenza dell'essere umano, e la talvolta complicata (nonché sbilanciata e non a favore del lupo) convivenza tra animale umano e non umano sono i principali fattori di rischio per il lupo che, come riporta EuroNatur, in eventuali situazioni di conflitto tra gli interessi degli esseri umani e quelli dell'animale non umano, quest'ultimo spesso ha la peggio e viene abbattuto.<sup>8</sup>

Ciononostante, l'aumento è stato notato anche dalle istituzioni europee, e in particolare dalla Commissione europea, che ha indetto una raccolta di dati (con scadenza il 22 settembre 2023) invitando la società civile, gli scienziati e altre parti coinvolte a inviare dati riguardanti le popolazioni di lupo e il loro impatto sulle comunità.<sup>9</sup> Scopo della raccolta è quello di poter fare valutazioni ed eventualmente proporre una modifica degli strumenti legislativi dell'Unione europea (UE) relativi allo status di conservazione del lupo. Proposte per modificare il regime di tutela del lupo sono state avanzate anche a livello internazionale e regionale in seno al Comitato della Convenzione di Berna da parte della Svizzera, richiedendo un declassamento del lupo a un regime di minor tutela.<sup>10</sup>

Il presente contributo si interroga sul regime di tutela dei lupi a livello regionale e propone una riflessione alla luce delle conclusioni cui è giunta la Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) nella sentenza relativa al caso Tapiola,<sup>11</sup> in cui per la prima volta viene applicato il principio di precauzione sancito dai trattati istitutivi alla tutela degli animali non umani. Tale caso costituisce un punto di svolta in merito all'interpretazione delle deroghe che, come si vedrà, sono previste dalla direttiva "habitat"<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Wolf Alpine Group, *The wolf Alpine population in 2020-2022 over 7 countries. Technical report for LIFE WolfAlps EU project LIFE18 NAT/IT/000972, Action C4*, April 2023.

<sup>8</sup> <https://www.euronatur.org/en/what-we-do/bear-wolf-lynx/wolves-in-europe/profile-wolf>.

<sup>9</sup> Si veda: European Commission, *Press release – Wolves in Europe: Commission urges local authorities to make full use of existing derogations and collects data for conservation status review*, Brussels, 4 September 2023.

<sup>10</sup> Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitat Standing Committee, *Proposal For Amendment: Downlisting Of The Wolf (Canis lupus) From Appendix II To Appendix II Of The Convention*, T-PVS/Inf(2022)45, 2<sup>nd</sup> December 2022. Della proposta di emendamento da parte della Svizzera si dirà di più in seguito, si veda para. 4.

<sup>11</sup> CGUE, Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 10 ottobre 2019, *Luonnon-suojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry*, Caso C-674/17, ECLI:EU:C:2019:851.

<sup>12</sup> Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 *relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche*, GU L 206 del 22/7/1992.

e permette di riflettere sul rispetto del principio di precauzione da parte delle istituzioni europee stesse nel momento in cui chiedono di declassare una specie e quindi di concedere un inferiore livello di tutela. Il contributo infine riflette sulla persistenza di un approccio antropocentrico al diritto, incluso al diritto dell'Unione europea, che perde di vista la necessità di una tutela degli animali non umani in chiave ecologica, che consideri tutte le specie – esseri umani inclusi – parte dell'ambiente, il cui fragile equilibrio è costantemente minacciato.

## 2) La tutela del lupo nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea

Il *canis lupus* rientra tra le specie carnivore tutelate dall'Allegato II della Convenzione di Berna e, più precisamente, tra quelle rigorosamente protette dal regime da questa instaurato insieme alla volpe artica e al *cuon* alpino (comunemente detto "cane rosso").<sup>13</sup> La Convenzione è uno dei primi strumenti giuridici<sup>14</sup> vincolanti a essere stati conclusi in materia di tutela degli animali, che si pone come obiettivo primario la conservazione della flora e della fauna e dei loro habitat naturali in un'ottica di cooperazione tra i vari Stati, come specificato all'articolo 1. È inoltre un tentativo di risposta a un'esigenza già emersa alla conferenza delle Nazioni Unite del 1972 sull'ambiente,<sup>15</sup> come richiamato anche nel Preambolo della Convenzione stessa di Berna, ovvero che la questione "animale",<sup>16</sup> o meglio, la conservazione della flora e della

<sup>13</sup> Convenzione di Berna, cit., Allegato II.

<sup>14</sup> È importante menzionare nel contesto dei diritti degli animali la Dichiarazione Universale dei Diritti degli Animali del 1978 che tuttavia è "solamente" strumento di *soft law*, ovvero non giuridicamente vincolante per gli Stati. La Dichiarazione, adottata dall'UNESCO nel 1978 è comunque uno strumento importante che ha dato il via a un dibattito legato alla questione animale a livello internazionale. Interessante è certamente il fatto che una dichiarazione di questo tipo sia stata adottata dall'UNESCO, il Comitato ONU che si occupa del patrimonio culturale e naturale. Tuttavia, un'attenta lettura della Convenzione di Berna e in particolare del Preambolo rende noto il valore culturale che viene attribuito a flora e fauna, in un'ottica antropocentrica, che sono riconosciute per il loro valore in quanto patrimonio estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico e intrinseco, degno dunque di essere conservato e trasmesso alle generazioni future. Si veda: Convenzione di Berna, cit. e UNESCO, *Dichiarazione Universale dei Diritti degli Animali*, Parigi, 15 ottobre 1978.

<sup>15</sup> ONU, *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano* (Dichiarazione di Stoccolma), Stoccolma, 5-6 giugno 1972.

<sup>16</sup> Sulla necessità di superare l'antropocentrismo, verso nuove prospettive giuridiche, si veda MONICA GAZZOLA - ROBERTO TASSAN, *Oltre l'Antropocentrismo. Contributi a un logos sull'animalismo*, Gruppo editoriale Viator, Milano 2018; AA.VV., *Per gli Animali è Sempre Treblinka*, a cura di Monica Gazzola e Maria Turchetto, Mimesis Edizioni, Milano 2016; ANNE PETERS A. (a cura di), *Global Animal Law*, Springer Open, Berlino 2020, p. 111; VALERIO POCAR, *Gli animali non umani. Per una sociologia dei diritti*, Laterza, Bari 2005.

fauna e specialmente delle specie migratorie, è un problema che necessita di una risposta globale.<sup>17</sup>

La Convenzione stabilisce gli obblighi degli Stati Parte in materia di conservazione della flora e della fauna. In particolare, l'articolo 3 prevede che le parti contraenti debbano attuare politiche nazionali di conservazione della flora e della fauna e dei loro biotopi, prestando particolare attenzione a quelle minacciate. Il lupo è riconosciuto come specie a rischio dal WWF dal 1972<sup>18</sup> e per questo sottoposto al regime delle specie rigorosamente protette previsto dalla Convenzione. L'articolo 6 individua obblighi specifici in materia di conservazione delle specie faunistiche, inclusi obblighi positivi, quali l'introduzione di una legislazione adeguata che assicuri la conservazione delle specie indicate all'Allegato II, e obblighi negativi, quali l'astenersi dal: catturare, detenere e uccidere intenzionalmente le specie in questione; perturbarne, deteriorarne o distruggerne le aree di riproduzione; commerciare tali specie, vive, morte o imbalsamate e di qualsiasi prodotto che derivi dall'animale stesso. Tuttavia, tale articolo va letto congiuntamente all'articolo 9, contenente deroghe in merito alle fattispecie previste all'articolo 6 (e anche da quanto previsto dagli articoli 4, 5, e 7) che consentirebbero di catturare, detenere e uccidere anche esemplari delle specie contemplate dall'Allegato II *solo* «se non vi sia altra soluzione soddisfacente». <sup>19</sup> I motivi che giustificano la deroga sono: l'interesse per la protezione della flora e della fauna; prevenzione di danni importanti al bestiame, colture, foreste, pescherie, acque e altre forme di proprietà; interesse e sicurezza pubblici; ricerca o educazione, ripopolamento, reintroduzione e allevamento; o, in limitati e selettivi casi, lo «sfruttamento giudizioso» di certi animali e piante.<sup>20</sup>

Lo Stato parte può dunque derogare al divieto di cattura e uccisione e può attingere a numerosi motivi per giustificare siffatta decisione. Si deve nondimeno rilevare che, stando al paragrafo 2 dell'articolo 9, lo Stato deve sottoporre al Comitato (istituito dall'articolo 13 della Convenzione) un rapporto biennale sulle deroghe, dettagliato, che indichi quali sono le popolazioni oggetto della deroga, i mezzi utilizzati per ucciderli e catturarli, quale sia l'autorità abilitata a prendere questo tipo di decisioni e quali sono i controlli effettuati. Il Comitato può fare raccomandazioni agli Stati Parte in merito a quelle che siano le misure più efficaci da adottare per garantire l'attuazione della Convenzione, anche alla luce di ciò che emerge dai report biennali.

<sup>17</sup> ANNE PETERS, *Animals in International Law*, in «Collected Courses of the Hague Academy of International Law», 410, 2021, p. 28 ss.

<sup>18</sup> <https://www.wwf.it/specie-e-habitat/specie/lupo/>.

<sup>19</sup> Articolo 9, Convenzione di Berna, cit.

<sup>20</sup> *Ibid.*

Sebbene i lupi siano inclusi nel secondo Allegato e quindi considerati specie particolarmente protette, agli Stati Parte è concesso di apporre riserve al Trattato e agli Allegati, e così è stato per 14 Paesi che hanno apposto una riserva proprio in merito allo status del lupo. Per due di questi 14 Paesi, Spagna e Lituania, il lupo è considerato specie protetta, quindi, sottoposto al regime previsto per le specie dell'Allegato III, mentre per gli altri 12 il lupo non è nemmeno considerato specie protetta, sottoposto quindi a un regime differenziato. Ciò comporta, come sottolineato da Trouwborst e Fleurke, un “*patchwork* giurisdizionale” secondo il quale lo status giuridico del lupo varia da Paese a Paese.<sup>21</sup>

Nel contesto del diritto dell'Unione europea, la Direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (direttiva “habitat”) ha istituito un regime di protezione e tutela degli habitat e delle specie che li abitano.<sup>22</sup> La direttiva recepisce le disposizioni della Convenzione di Berna, avendo l'UE stessa concluso la Convenzione.<sup>23</sup> Scopo della direttiva è appunto la protezione della biodiversità, come enunciato all'articolo 2, attraverso la conservazione dei biotopi che, ricorda il preambolo, sono costantemente a rischio e il cui deterioramento deve essere arrestato. La direttiva affronta la protezione della biodiversità guardando all'ecosistema, intendendolo come un sistema interconnesso per cui se l'ambiente o l'habitat in cui risiede una determinata specie è minacciato, allora tali specie possono conseguentemente essere a rischio. Il Fondo Internazionale per il Benessere Animale (IFAW), come altre organizzazioni non governative, da anni sottolinea che una delle principali minacce alla sopravvivenza del lupo è proprio la distruzione degli habitat in cui questi cacciano, si nutrono e si riproducono, oltre al bracconaggio.<sup>24</sup>

L'articolo 1 della direttiva non solo fornisce definizioni in merito a come il concetto di “conservazione” sia inteso dallo strumento legislativo, e dei vari habitat, ma anche chiarimenti riguardo alle specie, che sono suddivise in “specie di interesse comunitario” e “specie prioritarie”. Le prime sono a loro volta suddivise tra specie in pericolo, vulnerabili (ovvero a rischio di diventare in pericolo in un prossimo futuro), rare (trattasi di specie di piccole dimensioni in termini di popolazione e che sono a rischio di diventare vulnerabili e/o in pericolo), endemiche (che richiedono particolare

<sup>21</sup> Si veda anche: ARIE TROUWBORST - FLOOR M. FLEURKE, *Killing Wolves Legally: Exploring the Scope for Lethal Wolf Management under European Nature Conservation Law*, «Journal of International Wildlife Law & Policy», 22(3), 2019.

<sup>22</sup> Direttiva “habitat”, cit.

<sup>23</sup> Decisione 82/72/CEE del Consiglio del 3 dicembre 1981, *concernente la conclusione della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa*, GU L 38 del 10/2/1982.

<sup>24</sup> <https://www.ifaw.org/international/animals/wolves>.

attenzione a causa della specificità del loro habitat). Tutte queste specie sono specificate negli Allegati II, IV e V, in cui rientra anche il lupo. Le seconde invece sono specie di interesse comunitario, in pericolo e verso le quali l'UE ha una particolare responsabilità, ovvero obblighi di conservazione, data l'importanza della loro area di distribuzione naturale.<sup>25</sup>

La direttiva lascia margine agli Stati Membri per stabilire quali siano le misure e le manovre da adottare per raggiungere l'obiettivo posto dallo stesso strumento di diritto derivato. Nonostante, quindi, la maggiore libertà che viene lasciata agli Stati Membri, anche nel quadro del diritto UE sono stati previsti diversi regimi a seconda dell'area in cui i lupi risiedono, nonché un sistema di deroghe di cui si dirà più avanti. Oltre ai diversi regimi, la direttiva prevede una serie di eccezioni che si applicano solamente ad alcuni degli Stati Membri. In particolare, il regime previsto per le specie all'Allegato II, le specie prioritarie, per le quali dovrebbero essere previste e istituite Aree di Conservazione Speciale, non si applica a Finlandia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania e Spagna. Per questi paesi, come anche in Polonia e Bulgaria, i lupi sono sottoposti al regime dell'Allegato V, ovvero le specie di «interesse comunitario il cui prelievo nella natura e il cui sfruttamento potrebbero formare oggetto di misure di gestione».<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Direttiva “habitat”, cit.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Allegato V. Si veda anche: TROUWBORST - FLEURKE, cit., pp. 237-38.

Come si è già detto, la direttiva recepisce in gran parte quanto stabilito a livello regionale dalla Convenzione di Berna. Tale regime diversificato si giustifica in parte per il fatto che i Paesi sopraelencati hanno apposto delle riserve alla Convenzione di Berna in merito all'inclusione del lupo nell'Allegato II. Nello specifico, nel caso di Lituania e Spagna, i due Paesi hanno specificato nella riserva apposta in merito all'Allegato II della Convenzione, che nei loro riguardi il regime cui sarebbe stato sottoposto il *canis lupus* è quello dell'Allegato III. La Bulgaria nella propria riserva ha inteso disapplicare il regime di tutela speciale previsto per il lupo poiché la presenza di ampie popolazioni per le specie indicate non rende necessario un regime di tutela particolarmente stringente come quello previsto dall'Allegato II. La Finlandia ha altresì apposto una riserva in merito all'inclusione del lupo nell'Allegato II, senza specificare il regime di tutela previsto in sostituzione, così come la Lettonia che ha apposto la riserva al fine di disapplicare il regime previsto dall'Allegato II per il lupo senza ulteriori specificazioni. La riserva della Polonia invece si limita a indicare che per il lupo sarà previsto un altro regime di protezione («*another regime of protection*»), senza specificare quale.

Nel caso della direttiva non è possibile apporre delle riserve, è altresì possibile proporre degli emendamenti agli Allegati secondo quanto previsto dall'Articolo 19 (a ora le proposte di modifica degli Allegati non sono state adottate a causa del rifiuto da parte della Commissione europea di procedere in tal senso). Le eccezioni che la direttiva prevede sono tuttavia da attribuire alla fase iniziale di stesura dello strumento stesso, come spiegano Trouwborst e Fleurke, ovvero alla fase dei negoziati. La direttiva è stata adottata già prevedendo il regime di eccezione per i Paesi indicati. Tali valutazioni sono state elaborate in parte per quanto stabilito dalle riserve a livello regionale e dall'altro per valutazioni scientifiche effettuate. Scrivono infatti Trouwborst e Fleurke che durante la fase di stesura della proposta di direttiva, data la solidità e numerosità degli esemplari di

Nel contesto della direttiva “habitat” e in particolare con riferimento al regime cui sono sottoposti i lupi, rilevano gli articoli 12 e 16. Il primo stabilisce che per le specie previste all'Allegato IV gli Stati Membri debbano istituire un regime di “rigorosa tutela” per cui sussiste quindi il divieto di: cattura e uccisione deliberata, perturbamento delle specie e dei loro habitat, distruzione delle zone di riproduzione o aree di riposo. Questi divieti, tuttavia, non sono assoluti: l'articolo 16 ammette infatti delle deroghe ai divieti previsti dall'articolo 12, purché non sussistano altre soluzioni valide e a patto che le deroghe non pregiudichino il mantenimento della specie stessa. Inoltre, le circostanze per cui sono ammesse le deroghe sono: protezione della flora e della fauna e dei loro habitat; prevenzione di gravi danni a colture, allevamenti e boschi, patrimonio ittico e acque; sanità e sicurezza pubbliche; finalità didattiche e di ricerca; cattura o detenzione di determinati esemplari in condizioni *rigorosamente* controllate. Queste deroghe sono in linea con gli obblighi e le deroghe concesse anche dal regime previsto dalla Convenzione di Berna.

Anche per quanto riguarda il regime istituito dalla direttiva si può notare un approccio ma comunque frammentario, non tanto per le deroghe in sé, quanto per le particolari eccezioni che sono state concesse a determinati paesi in sede di negoziato.<sup>27</sup> Questo perché solo per le specie previste all'Allegato IV è in vigore un regime tale per cui l'uccisione può essere giustificata solo se non vi siano alternative soddisfacenti plausibili e se sussiste una o più delle condizioni – lettere a) alla e) – elencate dall'Articolo. La Corte di Giustizia dell'UE ha però chiarito alcuni aspetti legati alle deroghe di cui all'articolo 16, e in particolare in un caso recente, il caso Tapiola, si è occupata di lupi, rispondendo a un quesito pregiudiziale da parte della corte amministrativa finlandese.

### 3) *I recenti sviluppi giurisprudenziali davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea: il caso Tapiola e l'applicazione del principio di precauzione alla tutela di animali non umani*

In Finlandia, tra il Diciannovesimo secolo e l'inizio del Ventesimo, la caccia ai lupi non era affatto controversa: non solo questi grandi carnivori uccidevano il bestiame e i cervi, ma anche, secondo i registri delle chiese locali da metà a tardo Ottocento, i bambini.<sup>28</sup> La caccia al lupo era dunque

lupo iberico in Spagna, per questi si è proposto il regime di tutela previsto dall'Allegato V. Si veda *supra*.

<sup>27</sup> Si veda *supra*.

<sup>28</sup> Si veda sul punto l'interessante ricostruzione della vicenda, anche pre-Tapiola, in YAFFA EPSTEIN - SARI KANTINKOSKI, *Non-Governmental Enforcement of EU Environmental Law: A Stakeholder Action for Wolf Protection in Finland*, «Frontiers In Ecology And Evolution»,

organizzata con lo scopo di distruggere interamente la specie e, infatti, all'inizio del Ventesimo secolo, la popolazione di questo mammifero si era ridotta a pochi esemplari. Il lupo divenne una specie protetta nel 1973, con la caccia consentita solo in alcune aree di gestione delle renne. Con l'ingresso nell'allora Comunità europea, la Finlandia dovette applicare un regime di protezione più restrittivo. I lupi, come si è detto, rientravano già nell'Allegato IV della direttiva "habitat", ma la Finlandia negoziò un'eccezione per le aree di gestione delle renne quando aderì all'Unione e ottenne l'inserimento dei lupi nell'Allegato V. Ne consegue dunque che in Finlandia i lupi sono molto protetti a eccezione dell'area del Nord, dove in base alla normativa continuano a essere protetti, ma nella prassi vengono uccisi per il solo fatto di essere presenti nelle aree delle renne. Come riportano due autori finlandesi, questo tipo di protezione è controversa.<sup>29</sup> Da un lato non ci sono stati attacchi mortali di lupi a esseri umani da fine Ottocento (e ciò discende dal mutamento di una società che non vede più i bambini e le bambine al pascolo), dall'altro lato l'ostilità contro i lupi non proviene necessariamente solo da cacciatori o persone che vivono in aree rurali. La stessa associazione oggetto del ricorso di cui si dirà, Tapiola, è composta da una maggioranza di residenti nelle aree rurali, con dunque permessi di caccia e grossi legami con le comunità di cacciatori.

Il caso oggetto di analisi in queste pagine trae origine dal ricorso presentato davanti ai giudici finlandesi da Tapiola, un'associazione per la conservazione della natura, contro l'Agenzia finlandese per la fauna selvatica che aveva autorizzato l'uccisione di un totale di sette lupi nella regione di Pohjois-Savo (Finlandia) nel periodo compreso tra il 23 gennaio e il 21 febbraio 2016. L'Agenzia sosteneva che la misura era necessaria per prevenire il bracconaggio e che erano stati presi in dovuta considerazione i danni che i lupi avevano causato ad altri animali nel corso degli anni. Si era altresì tenuto conto della preoccupazione espressa dalla popolazione locale. Il *Korkein hallinto-oikeus* (Corte amministrativa suprema della Finlandia) riferiva il caso alla CGUE, chiedendo l'interpretazione dell'articolo 16 (1) della direttiva "habitat", che recita:

A condizione che non esistano alternative soddisfacenti e che la deroga non pregiudichi il mantenimento delle popolazioni delle specie interessate in uno stato di conservazione favorevole nella loro area di distribuzione naturale, gli Stati Membri possono derogare alle disposizioni degli articoli

8, 2020, p. 101 ss. Si consenta altresì di rinviare a SARA 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», 43, 2020, p. 1319 ss.

<sup>29</sup> *Ivi*, p. 103.

12, 13, 14 e 15, lettere a) e b): [...] e). per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva e in misura limitata, il prelievo o la detenzione di alcuni esemplari delle specie elencate nell'Allegato IV in numero limitato specificato dalle autorità nazionali competenti.<sup>30</sup>

Nello specifico, la Corte del rinvio chiedeva:

1) Se l'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva [«habitat»], in considerazione del suo tenore letterale, ammetta il rilascio, su richiesta di singoli cacciatori, di deroghe circoscritte a livello regionale per la [caccia di gestione].

– Se, nel valutare la suddetta questione, assuma rilievo il fatto che l'esercizio del potere discrezionale riconosciuto in sede di decisione sulle deroghe segue un piano nazionale di gestione della popolazione e si attiene a un numero massimo di capi abbattuti fissato in un regolamento nell'ambito del quale possono essere annualmente rilasciate deroghe per il territorio dello Stato membro.

– Se nell'ambito della valutazione possano assumere rilievo altri aspetti quali l'obiettivo di prevenire aggressioni a danno dei cani e di incrementare il senso di sicurezza generale.

2) Se il rilascio di deroghe per la caccia di gestione della popolazione ai sensi della prima questione pregiudiziale possa essere giustificato alla luce del fatto che non esiste un'altra soluzione valida a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva «habitat» per evitare il bracconaggio.

– Se, in tal caso, possano essere prese in considerazione le difficoltà pratiche nell'effettuazione del controllo contro il bracconaggio.

– Se nel valutare l'esistenza di un'altra soluzione valida possa assumere rilievo anche l'obiettivo di impedire le aggressioni a danno dei cani e di incrementare il senso di sicurezza generale.

3) Come debba essere valutato in sede di concessione di deroghe circoscritte a livello regionale il presupposto indicato nell'articolo 16, paragrafo 1, della [direttiva «habitat»] relativo allo stato di conservazione delle popolazioni delle specie.

– Se lo stato di conservazione delle popolazioni della specie debba essere valutato con riferimento sia a un determinato territorio, sia all'intero territorio dello Stato membro o con riferimento a un'area ancora maggiore di ripartizione della specie interessata.

– Se i presupposti stabiliti nell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva [«habitat»] per la concessione di una deroga possano essere soddisfatti benché, in base a una corretta valutazione, lo stato di conservazione delle

<sup>30</sup> Articolo 16, direttiva "habitat", cit.

popolazioni della specie non possa essere considerato soddisfacente ai sensi [di tale] direttiva.

– In caso di risposta affermativa alla questione che precede, in quale situazione ciò possa essere preso in considerazione.<sup>31</sup>

Il lupo è una delle specie di interesse comunitario, soggetta a normative diverse a seconda del luogo. Come si è detto, l'Allegato IV della direttiva "habitat" elenca le specie che devono essere rigorosamente protette, mentre l'Allegato V concede un regime più flessibile. Quando i lupi sono soggetti al regime di cui all'Allegato IV della direttiva, l'eccezione al divieto di abbattimento di cui all'articolo 12 è rappresentata dalle deroghe di cui all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e). La CGUE ha interpretato la deroga in modo molto restrittivo, basandosi sul principio di precauzione, che viene così definito dalla Commissione europea in una comunicazione del 2000:

Il principio di precauzione non è definito dal Trattato che ne parla esplicitamente solo in riferimento alla protezione dell'ambiente. Tuttavia, *in pratica*, la sua portata è molto più ampia ed esso trova applicazione in tutti i casi in cui una preliminare valutazione scientifica obiettiva indica che vi sono ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi *sull'ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante* possano essere incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dalla Comunità.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> CGUE, *Tapiola*, cit., para. 23.

<sup>32</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, COM(2000)1 final, Bruxelles, 2 febbraio 2000. Sul principio di precauzione si vedano, *inter alia*: JAMES E. HICKEY JR. - VERN R. WALKER, *Refining the Precautionary Principle in International Environmental Law*, «Virginia Environmental Law Journal», 14(3), 1995, p. 423 ss.; AA.VV. *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation*, a cura di David Freestone - Ellen Hey, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston 1996; JAMES CAMERON, *The Precautionary Principle: Core Meaning, Constitutional Framework and Procedures for Implementation*, a cura di Ronnie Harding, in ELIZABETH FISHER, *Perspectives on the Precautionary Principle*, Leichhardt, New South Wales, 1999, p. 29 ss.; AA.VV., *Re-Interpreting the Precautionary Principle*, a cura di James Cameron, Tim O'Riordan, Andy Jordan, Routledge, London 2001; JAMES CAMERON - JULI ABOUCHAR, *The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment*, «Boston College International and Comparative Law Review», 14, 1991, p. 1 ss.; ELIZABETH FISHER, *Is the Precautionary Principle Justiciable?*, «Journal of Environmental Law», 13(3), 2001, p. 315 ss.; AA.VV., *The Precautionary Principle in the 20th Century: Late Lessons from Early Warnings*, a cura di Paul Harremoës, David Gee, Malcolm MacGarvin, et al., London, Sterling, 2002; ARIE TROUWBORST, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law*, Springer, The Hague-London-Boston 2002; LAURENCE BOISSON DE CHAZOURNES, *Le principe de précaution: nature, contenu et limites*, a cura di Charles Leben, Joe Verhoeven, *Le principe de précaution. Aspects de droit international et communautaire*, Éditions Panthéon-Assas, Paris 2002, p. 65 ss.;

La Corte ha innanzitutto osservato che una decisione di deroga deve definire gli obiettivi di tale deroga «in modo chiaro e preciso e con prove a sostegno». Ha inoltre riconosciuto che la lotta al bracconaggio è un mezzo per contribuire al mantenimento o al ripristino delle specie coperta dall'articolo 16 della direttiva "habitat". La Corte ha quindi sostenuto che spetta all'autorità nazionale sostenere «sulla base di dati scientifici rigorosi, compresi, se del caso, dati comparativi relativi alle conseguenze della caccia di gestione sullo stato di conservazione del lupo»,<sup>33</sup> che la caccia ai fini della gestione della popolazione «può realmente far diminuire la caccia illegale, e ciò in una misura tale da esplicitare un effetto positivo netto sullo stato di conservazione della popolazione di lupi, tenendo conto al contempo del numero di deroghe previste e delle stime più recenti del numero di catture illegali».<sup>34</sup>

Il primo elemento dell'analisi consiste pertanto nel dimostrare che la misura è effettivamente finalizzata alla conservazione della specie. La Corte finlandese di rinvio obiettava che non esistevano prove scientifiche sulla funzione della caccia (legale, naturalmente) alle specie protette come mezzo per ridurre il bracconaggio e promuovere la conservazione dei lupi. Tapiola e l'Agenzia espongono, come è prevedibile, opinioni differenti in merito. Il secondo elemento dell'analisi riguardava l'assenza di alternative. A questo proposito, la Corte ha sostenuto che l'esistenza di un'attività illegale non

GARY E. MARCHANT - KENNETH L. MOSSMAN, *Arbitrary and Capricious: The Precautionary Principle in the European Union Courts*, International Policy Press, Washington 2004; LUCA MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, CEDAM, Padova 2004; AA.VV., *Implementing the Precautionary Principle: Perspectives and prospects*, a cura di Elizabeth Fisher, Judith Jones, René von Schomberg, Cheltenham, UK; Edward Elgar Publishing, Northampton, MA, 2006; FABIO BASSAN, *Gli obblighi di precauzione nel diritto internazionale*, Jovene, Napoli 2006; LUCIANO BUTTI, *Principio di precauzione, codice dell'ambiente e giurisprudenza delle corti comunitarie e della corte costituzionale*, «Rivista giuridica dell'ambiente», n. 6, 2006, pp. 809-28; ANDREA BIANCHI E MARCO GESTRI (a cura di), *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Giuffrè, Milano 2006; JONATHAN B. WIENER, *Precaution*, a cura di Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, Ellen Hey, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford 2007, p. 597 ss.; ANDREW STIRLING, *Risk, Precaution and Science: Towards a More Constructive Policy Debate*, «EMBO reports», 2007, 8(4), p. 309 ss.; ALESSANDRO FODELLA - LAURA PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino 2009; JOAKIM ZANDER, *The Application of the Precautionary Principle in Practice: Comparative Dimensions*, Cambridge University Press, Cambridge 2010; CAROLINE E. FOSTER, *Science and the Precautionary Principle in International Courts and Tribunals*, Cambridge University Press, Cambridge 2011; ROSEMARY RAYFUSE, *Precaution and Climate Change: What Role for the Precautionary Principle in Addressing Global Warming*, a cura di Alexander Proelß et al., *Protecting the Environment for Future Generations*, Erich Schmidt Verlag GmbH & Co, Berlin 2017, p. 61 ss.

<sup>33</sup> CGUE, *Tapiola*, cit., para. 45.

<sup>34</sup> *Ivi*.

può di per sé «dispensare uno Stato membro dal suo obbligo di garantire la tutela delle specie protette». <sup>35</sup> Nel momento in cui viene autorizzata una delega, spetta alle autorità nazionali competenti – ha affermato la Corte – «dimostrare che, tenuto conto in particolare delle migliori conoscenze scientifiche e tecniche pertinenti, nonché alla luce delle circostanze relative alla situazione specifica in esame, non esiste nessun'altra soluzione valida che consenta di raggiungere l'obiettivo perseguito nel rispetto dei divieti sanciti nella direttiva "habitat"». <sup>36</sup> L'attività illegale non può da sola essere sufficiente a sostenere una decisione in tal senso. Anche se la Corte ha rinviato il caso al giudice nazionale, essa si è spinta fino ad affermare che «la decisione di rinvio non contiene alcun elemento a indicare che l'Agenzia abbia dimostrato che l'unico modo per conseguire l'obiettivo invocato a sostegno delle deroghe di gestione consisteva nell'autorizzare, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva "habitat", un certo livello di caccia di gestione del lupo», <sup>37</sup> e che l'Agenzia non poteva dimostrare l'assenza di alternative soddisfacenti. Inoltre, la misura deve garantire di non pregiudicare lo stato di conservazione della popolazione in questione. Nel considerare il numero di lupi abbattuti nel 2015-2016 – i dati sono stati forniti da Tapiola e dalla Commissione europea – la Corte ha ritenuto che non fosse quindi chiaro se il piano di gestione e la legge nazionale fossero conformi ai requisiti individuati dalla sua stessa sentenza, e che la decisione spettasse al giudice del rinvio. È in questo paragrafo cruciale che viene applicato il principio di precauzione:

In tale contesto, occorre anche sottolineare che, conformemente al principio di precauzione sancito dall'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, se l'esame dei migliori dati scientifici disponibili lascia sussistere un'incertezza quanto al fatto che una siffatta deroga pregiudichi o meno il mantenimento o il ripristino delle popolazioni di una specie minacciata di estinzione in uno stato di conservazione soddisfacente, lo Stato membro deve astenersi dall'adottarla o dall'attuarela. <sup>38</sup>

In altre parole, per applicare il principio di precauzione è necessario avere la certezza dell'incertezza del risultato di una certa misura o quantomeno avere posizioni contraddittorie sullo stesso risultato. L'onere della prova spetta all'autorità competente - l'Agenzia finlandese nel caso in esame - che deve stabilire, sulla base di dati scientifici, che i limiti territoriali e quantitativi siano sufficienti a garantire che le deroghe «non pregiudichino il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni delle

<sup>35</sup> CGUE, *Tapiola*, cit., para. 48.

<sup>36</sup> CGUE, *Tapiola*, cit., para. 51.

<sup>37</sup> CGUE, *Tapiola*, cit., para. 52.

<sup>38</sup> CGUE, *Tapiola*, cit., para. 66.

specie interessate nella loro area di ripartizione naturale». <sup>39</sup> La Corte, in un successivo passaggio molto breve, ha sostenuto che «la concessione di siffatte deroghe deve essere valutata anche alla luce del principio di precauzione». <sup>40</sup> Ciò sembra implicare che quando l'autorità non è in grado, utilizzando i migliori dati scientifici disponibili, di dimostrare che la misura non sarà dannosa per la popolazione, la misura deve essere evitata. Anche il numero di specie da detenere o prelevare deve dipendere dai dati scientifici forniti dall'autorità e deve essere «il più ristretto, specifico ed efficiente possibile». La deroga decisa dall'Agenzia nazionale finlandese non sembrava obbligare i cacciatori a colpire esemplari specifici, tanto che i dati avevano dimostrato che nella precedente annata venatoria erano stati uccisi 20 maschi alfa, sollevando dubbi sull'efficienza della gestione.

### 3.1) *Il seguito del caso Tapiola*

La Corte suprema amministrativa finlandese, davanti alla quale restavano pendenti i due permessi che erano stati impugnati, ha posto fine alla vicenda nel marzo 2020. <sup>41</sup> La Corte ha infatti concluso che i permessi garantiti durante la stagione di caccia del 2016 violavano la legge sulla caccia finlandese, la quale doveva essere interpretata alla luce della direttiva "habitat" e della sentenza della CGUE. In primo luogo, l'Agenzia finlandese non aveva dato prova, sulla base di dati scientifici, che la caccia avrebbe raggiunto l'obiettivo di ridurre la caccia illegale o che avrebbe avuto un impatto netto positivo sulla popolazione; in secondo luogo, l'Agenzia non aveva valutato possibili alternative; inoltre, l'Agenzia non aveva dimostrato che lo stato di conservazione della specie non sarebbe peggiorato a livello locale, biogeografico e nazionale, avendo infatti autorizzato la caccia di un terzo dei lupi nelle aree locali colpite dalla misura; infine, anche se i permessi indicavano il numero, il tempo e lo spazio della caccia, essi non prevedevano rigide restrizioni e anzi "raccomandavano" meramente ai cacciatori di non colpire maschi alfa.

### 4) *La risoluzione 2022 del PE: contraddizioni "antropocentriche"...*

Il caso Tapiola del 2019 ha segnato un importante passo in avanti per la giurisprudenza dell'Unione europea in materia dei diritti degli animali. L'applicazione del principio di precauzione alle deroghe previste dalla direttiva "habitat", con particolare riferimento all'abbattimento, rafforza il criterio dell'*extrema ratio* che questo tipo di provvedimenti deve avere la necessità

<sup>39</sup> CGUE, *Tapiola*, cit., para. 67.

<sup>40</sup> CGUE, *Tapiola*, cit., para. 69.

<sup>41</sup> EPSTEIN-KANTINKOSKI, cit., p. 110.

di un'interpretazione restrittiva delle deroghe. La sentenza sembra chiarire un dubbio già sollevato in un caso precedente del 2007, sempre relativo alla gestione dei lupi in Finlandia. In *Commissione c. Finlandia*<sup>42</sup> procedura di infrazione – la Corte ha spiegato un ulteriore aspetto, ovvero se le deroghe possano essere concesse anche in quei contesti dove le condizioni di conservazione delle specie rigorosamente protette non siano favorevoli.<sup>43</sup> La Corte, nella sentenza relativa al caso qui citato, è giunta alla conclusione che in casi eccezionali le deroghe potevano essere concesse anche verso quelle popolazioni il cui status di conservazione non è pienamente favorevole. La Corte ha precisato che «il rilascio di tali deroghe rimarrebbe possibile eccezionalmente quando è debitamente accertato che esse non sono tali da peggiorare lo stato di conservazione non soddisfacente di dette popolazioni o da impedire il riassetto, in condizioni di conservazione soddisfacente, delle popolazioni stesse».<sup>44</sup> Tapiola aggiunge un ulteriore “strato” all'analisi che le autorità predisposte devono condurre, ovvero il principio di precauzione. Se non si è certi se la misura che si intende adottare non incida negativamente sullo stato di conservazione delle specie, allora tale misura deve essere evitata.

Nonostante quanto stabilito dalla Corte, le recenti decisioni e dichiarazioni degli organi dell'Unione europea, in particolare Parlamento europeo e Commissione europea, sembrano fare un passo indietro rispetto alla direzione intrapresa dagli sviluppi giurisprudenziali. La Risoluzione del Parlamento europeo (PE) del 2022 sembra essere un tentativo di superare gli obblighi imposti tanto dalla direttiva “habitat” quanto dalla giurisprudenza in materia di conservazione del lupo. La risoluzione *sulla protezione degli allevamenti di bestiame e dei grandi carnivori in Europa* invita la Commissione europea a formulare una proposta per modificare gli Allegati che tutelano il lupo, declassandolo da specie che necessita di una protezione rigorosa, al regime dell'Allegato V, ovvero specie di interesse comunitario per le quali sono previste minori tutele.<sup>45</sup> Una proposta di questo tipo è scabra di considerazione dei ripetuti appelli delle associazioni animaliste, impegnate nella difesa e tutela del lupo, che continuano a sostenere che questa sia ancora una specie a rischio.<sup>46</sup> Inoltre, al paragrafo 4 della Risoluzione il PE dichiara di acco-

gliere «con favore il fatto che il punto “Proposta di modifica: declassamento del lupo (*Canis lupus*) dall'Allegato II all'Allegato III della Convenzione” sia stato iscritto all'ordine nell'ordine del giorno della 42ª riunione del comitato permanente della Convenzione di Berna; sottolinea 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>47</sup> Il WWF invece ha subito chiarito, in risposta all'adozione da parte del PE della risoluzione, che i fattori che mettono a rischio lo status di conservazione del lupo non siano ancora stati sradicati (bracconaggio *in primis*) e che sono dunque più adeguati sistemi di mitigazione dei conflitti, come per esempio l'utilizzo di cani da guardiania, recinzioni e ricoveri notturni per il bestiame, oltre a un continuo lavoro di prevenzione e informazione.<sup>48</sup>

ne deduce dunque che il suo status di conservazione non è ancora favorevole, o quantomeno tale da giustificare un declassamento del lupo come vuole proporre il Parlamento europeo. Cfr. <https://www.wwf.it/pandanews/animali/curiosita/il-lupo-specie-in-espansione-ma-vulnerabile/>.

Nello spazio alpino sono presenti 243 unità secondo il recente report del progetto Wolf Life Alps, che ha elaborato la propria analisi tenendo conto di tutta l'area alpina; quindi, non solamente quella italiana, ma anche quella degli altri 6 Paesi che con l'Italia condividono le Alpi. Il report registra una crescita costante nel biennio 2020-2022, ma non fa valutazioni di merito relativamente al numero.

Il report è reperibile al seguente link: [https://www.lifewolfalps.eu/wp-content/uploads/2023/05/C4\\_WAG\\_Deliverable\\_C4\\_2020\\_2022.pdf](https://www.lifewolfalps.eu/wp-content/uploads/2023/05/C4_WAG_Deliverable_C4_2020_2022.pdf).

<sup>47</sup> Risoluzione PE del 24 novembre 2022 *sulla protezione degli allevamenti di bestiame e dei grandi carnivori in Europa*, 2022/2952(RSP).

Da notare che alla 42ª riunione del Comitato permanente è stato effettivamente discusso l'emendamento, proposto dalla Svizzera, che chiedeva il declassamento del lupo dall'Allegato II all'Allegato III. Come previsto dall'articolo 17 della Convenzione stessa, l'emendamento è stato messo ai voti e tutti i paesi membri dell'UE e l'UE stessa, in quanto parte, hanno votato contro la proposta di modifica del regime di tutela del lupo. Hanno votato a favore Azerbaïjan, Bielorussia, Georgia, Liechtenstein, Svizzera e Turchia. Per approvare l'emendamento è richiesta una maggioranza di due terzi e dunque non è stato approvato. Si veda: *Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitat Standing Committee*, cit.

<sup>48</sup> <https://www.wwf.it/pandanews/animali/ue-apre-a-declassamento-protezione-lupo/>.

Un rapporto del 2005 preparato per il Consiglio d'Europa sottolineava come uno delle principali problematiche relative alla reintroduzione e conservazione del lupo era l'accettazione da parte dell'opinione pubblica: «*Human acceptance of wolves appears to be a major problem in many areas, especially in areas where wolves have returned after an absence. This lack of acceptance is linked to many different conflicts, including livestock depredation, competition with hunters, predation on domestic dogs, fear and wider social conflicts for which wolves become symbols. It is important to not underestimate these conflicts, or to believe that they are only linked to livestock. Understanding the reasons why acceptance varies so much between countries could be important for finding solutions*», cfr. VALERIA SALVATORI - JOHN D.C. LINNELL, *Report on the Conservation Status and Threats for Wolf (*Canis lupus*) in Europe*, T-PVS/Inf(2005)16, Strasbourg, 7 November 2005.

<sup>42</sup> CGUE, Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 14 giugno 2007, *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica di Finlandia*, Caso C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341.

<sup>43</sup> ARIE TROUWBORST, *Managing the Carnivore Comeback: International and EU Species Protection Law and the Return of Lynx, Wolf and Bear to Western Europe*, «Journal of Environmental Law», 22(3), 2020, pp. 347-72.

<sup>44</sup> CGUE, *Commissione c. Finlandia*, cit., para. 29.

<sup>45</sup> Risoluzione PE del 24 novembre 2022 *sulla protezione degli allevamenti di bestiame e dei grandi carnivori in Europa*, 2022/2952(RSP).

<sup>46</sup> Il WWF definisce il lupo una specie in leggera espansione, ma ancora vulnerabile. Se

La risoluzione fa proprio inoltre un marcato approccio antropocentrico, anche nella “classificazione” degli animali non umani: quelli che servono e quelli che non servono agli esseri umani. Si legge infatti che il Parlamento europeo:

invita la Commissione a riferire sull’impatto della presenza di grandi carnivori in Europa sulla redditività dell’allevamento, sulla biodiversità, sulle comunità rurali e sul turismo rurale, compreso il ricambio generazionale in agricoltura, nel quadro dei fattori socioeconomici che incidono sulla redditività dell’allevamento; invita la Commissione e gli Stati Membri a valutare l’impatto che gli attacchi sferrati dai grandi carnivori hanno sul benessere degli animali, nonché sul benessere e i redditi degli agricoltori e sull’aumento dei costi di manodopera e dei materiali, tenendo conto anche dell’eventuale attuazione di misure preventive e della loro efficacia;<sup>49</sup>

Il benessere degli animali di allevamento prevale sul benessere dei lupi solo in quanto i primi sono oggetti di sfruttamento e abbattimento per soddisfare esigenze puramente umane e non ecologiche e ambientali: senza valutare alternative e senza riflettere su come l’allevamento stesso metta a repentaglio equilibri ecosistemici.

#### 4.1) ... e le potenzialità del principio di precauzione

Le modifiche alla Convenzione e alla direttiva sono certamente possibili, così come modifiche agli Allegati e lo spostamento delle specie da un regime di protezione più basso o più alto. L’articolo 17 della Convenzione di Berna, paragrafo 2, permette emendamenti degli Allegati e ne delinea la procedura; per la direttiva “habitat” invece bisogna fare riferimento all’articolo 19 che delinea la procedura di modifica ed emendamento degli Allegati «per adeguar(li) al progresso tecnico e scientifico».<sup>50</sup> La possibilità di emendare gli Allegati è concessa da entrambi gli strumenti legislativi. Il punto è comprendere in che prospettiva queste modifiche devono compiersi: sempre e comunque secondo una prospettiva antropocentrica che l’Unione europea fatica ad abbandonare? Anche la Commissione sembra concordare con la posizione del Parlamento europeo, come dimostrano le recenti dichiarazioni della Presidentessa Ursula von der Leyen, la quale ha pubblicamente affermato che la concentrazione dei lupi in alcune aree è diventata un vero pericolo e ha quindi invitato gli Stati Membri ad agire ove necessario come stabilito dalla legislazione europea.<sup>51</sup> La Commissione ha dunque lanciato una raccolta di dati da parte di comunità locali, scienziati e altre parti

<sup>49</sup> Risoluzione 2022/2952(RSP), cit., para. 10.

<sup>50</sup> Articolo 19, direttiva “habitat”, cit.

<sup>51</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_4330](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4330).

interessate. Lo scopo è quello di raccogliere dati sulla presenza del lupo e sul conseguente impatto, entro il 23 settembre 2023. Alla luce delle informazioni raccolte, la Commissione proporrà, se necessaria, una modifica dello status di protezione del lupo e dunque della legislazione europea per introdurre, ove necessario, ulteriore flessibilità.<sup>52</sup>

A questo punto, urge sottolineare che il principio di precauzione sancito dall’articolo 191 TFUE non vincola solamente gli Stati Membri, ma anche gli organi dell’Unione europea. Pertanto, come affermato dalla Corte in Tapiola, se l’esame dei migliori dati scientifici disponibili lascia sussistere un’incertezza, in questo contesto non in merito alle deroghe, ma al declassamento del lupo a un regime di minore tutela, allora l’Unione europea deve astenersi dall’adottare tale atto. La Corte ha inoltre stabilito che sono necessari “i migliori dati scientifici” al fine di poter operare queste valutazioni. Se dunque, l’incertezza sussiste nel caso in cui uno Stato voglia adottare delle deroghe per abbattere dei lupi, il principio di precauzione si applicherebbe e lo Stato dovrebbe astenersi dall’adottare quelle misure. Allo stesso modo, se i dati raccolti dalla Commissione dovessero lasciare spazio a incertezza sull’impatto che la decisione di declassare il lupo e abbassarne il regime di tutela dovesse avere sullo stato di conservazione e mantenimento del lupo, allora anche questo tipo di misura richiamerebbe l’applicazione del principio di precauzione e dunque l’Unione europea dovrebbe astenersi dall’adottare un atto che preveda tale declassamento.

La *ratio* che ha portato la Corte a richiamare il principio di precauzione in Tapiola<sup>53</sup> è il mantenimento o il ripristino della specie. Le deroghe, tendenzialmente volte a concedere l’abbattimento di un determinato (e limitato) numero di esemplari<sup>54</sup> all’interno di una specie, potrebbero già avere un impatto significativo sullo stato di mantenimento e conservazione. A maggior ragione, il declassamento di un’intera specie a un regime di tutele più basso potrebbe avere un impatto ancora più significativo sulla conservazione. Se il principio di precauzione trova possibile applicazione in un contesto di deroghe, se ne deve dedurre che esso trovi possibile applicazione anche in un contesto di riduzione della protezione e tutela della specie. Queste proposte di declassamento di intere specie andrebbero quindi valutate in modo restrittivo e alla luce del principio di precauzione.

<sup>52</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_4330](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4330).

<sup>53</sup> Ma anche negli altri casi precedentemente menzionati, si veda la nota 35.

<sup>54</sup> Per esempio, nel caso Tapiola, si parlava di licenze per l’abbattimento di 3 e 4 esemplari per branchi composti rispettivamente da 5 e 7 lupi. Si veda: JAN DARPÖ, *Anything Goes, But... Comment on the Opinion by Advocate General Saugmandsgaard Øe in the Tapiola Case (C-674/17)*, «Journal For European Environmental And Planning Law», 16(3), 2019, pp. 305-18; JAN DARPÖ, *The Last Say? Comment on CJEU’s Judgment in the Tapiola Case (C-674/17)*, «Journal For European Environmental And Planning Law», 17(1), 2020, pp. 117-30.

Inoltre, poiché la proposta di declassamento del lupo a livello internazionale, quindi nel contesto della Convenzione di Berna, non è stato approvato, poiché l'emendamento proposto dalla Svizzera non ha raggiunto la maggioranza di due terzi necessaria a far adottare la modifica,<sup>55</sup> l'Unione europea deve tenere conto di quelli che sono gli obblighi che derivano dalla Convenzione di cui è parte. L'abbassamento del regime di tutela del lupo a livello europeo in seno alla direttiva "habitat" sarebbe in contrasto con il regime stabilito a livello internazionale e comporterebbe una violazione degli obblighi stabiliti dal Trattato stesso.

### Conclusioni

Il caso Tapiola e in particolare le conclusioni cui è giunta la Corte in riferimento all'applicazione del principio di precauzione alla tutela degli animali non umani segnano un traguardo importante nel più ampio contesto della tutela della fauna selvatica e, più nello specifico, dei lupi. Il principio di precauzione dovrebbe altresì guidare l'azione delle istituzioni europee, che in recenti dichiarazioni hanno chiaramente sposato un approccio antropocentrico, che classifica gli animali non umani in ragione della loro utilità economica: tutelare gli allevamenti – essi stessi fonte di sfruttamento e oppressione – a discapito della fauna selvatica. Nonostante la decisione della Corte di giustizia dell'Unione, si fatica a trovare un equilibrio tra esseri umani e fauna selvatica proprio perché l'approccio adottato non è ecologico: non si dovrebbe parlare di sacrificio dei lupi a favore degli esseri umani, o sacrificio degli esseri umani (o del loro bestiame) a favore della fauna selvatica, ma di recupero della biodiversità distrutta dall'attività umana, di azioni per far trovare cibo ai lupi anche nelle stagioni più rigide, di rispetto e ascolto di comunità locali informate.

Nelle more della pubblicazione di questo contributo, il TAR Trento, tramite l'Ordinanza del 28/09/2023,<sup>56</sup> ha disposto l'abbattimento di due esemplari di lupo appartenenti a un branco che compiva, nel mese di giugno 2023, una serie di predazioni presso Malga Boldera, situata in Lessinia. Ancora una volta, il bilanciamento che il Tribunale ha operato pende a favore degli interessi economici, piuttosto che essere volto a salvaguardare la vita degli animali non umani. Nell'Ordinanza viene peraltro evidenziata «la difficoltà di attuare una misura alternativa come la cattura di due esem-

<sup>55</sup> Articolo 17, Convenzione di Berna, cit. Il Capitolo VII della Convenzione dedicato agli Emendamenti è composto dagli Articoli 16 e 17 detta le norme in materia di modifiche del testo della Convenzione (articolo 16) e degli Allegati (articolo 17). In particolare, è il secondo paragrafo dell'articolo 17 che stabilisce che per approvare gli emendamenti relativi agli Allegati è necessaria una maggioranza di due terzi delle parti contraenti.

<sup>56</sup> TAR Trento, Sezione Unica, 28 settembre 2023, Ordinanza N. 00102/2023.

plari», suggerendo quindi che le misure alternative siano di fatto possibili ma difficili da attuare. Dunque, l'abbattimento è la soluzione più facile, tempestiva, rapida. Pare dunque che, ancora una volta, nel bilancio degli interessi in gioco il lupo abbia perso.<sup>57</sup>

Come è stato osservato:

*If we are taught to believe or have "rationalised" that an animal is "vermin" and deserves to be killed, a feeling of sympathy can be suppressed or altogether replaced with hatred, rage, anger, or detachment. [...] The cultivation of "alibis for aggression" in the name of progress has tangled ideological roots in various mediums of material and cultural conditions.*<sup>58</sup>

Per contrastare gli "alibi" che gli esseri umani si costruiscono, è necessaria una sensibilità anche giuridica, che coraggiosamente abbracci approcci ecologici ed ecocentrici e ponga al centro della riflessione una comprensione olistica dell'ambiente, che scardini schemi di oppressione intra- e interspecie.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Da specificare che l'Ordinanza da un lato respinge il ricorso per l'annullamento del decreto del Presidente della provincia Autonoma di Trento che chiedeva appunto l'abbattimento dei due esemplari, presentato da LNDC Animal Protection, LAV e WWF; e al tempo stesso fissa l'udienza di merito per il 25 gennaio 2024. Si veda *supra*.

<sup>58</sup> JODY EMEL, *Are You Man Enough, Big and Bad Enough? Ecofeminism and Wolf Eradication in the USA*, «Environment and Planning D: Society and Space», 13(6), 1995, pp. 707-34.

<sup>59</sup> Sull'approccio ecocentrico al diritto si veda: SARA DE VIDO, *A Quest for an Eco-centric Approach to International Law: the COVID-19 Pandemic as Game Changer*, «Jus Cogens», 3, 2021, pp. 105-17; FRITJOF CAPRA - UGO MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Aboca Edizioni, Arezzo 2017.