



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
presentate l'8 maggio 2019<sup>1</sup>

**Causa C-674/17**

**Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry  
con l'intervento di  
Risto Mustonen,  
Kai Ruhanen,  
Suomen riistakeskus**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia)]

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 92/43/CEE (“direttiva habitat”) – Conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche – Articolo 12, paragrafo 1, lettera a) – Divieto di uccisione deliberata delle specie di cui all'allegato IV, lettera a) – Specie *Canis lupus* (lupo) – Articolo 16, paragrafo 1, lettera e) – Deroga – Presupposti – Pratica della cosiddetta “caccia finalizzata alla gestione”»

### I. Introduzione

1. Con la propria domanda di pronuncia pregiudiziale, il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia) interroga la Corte sull'interpretazione dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 92/43/CEE<sup>2</sup>, comunemente chiamata «direttiva habitat».
2. Tale domanda si inserisce nell'ambito di una controversia tra il Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu ry (Associazione finlandese per la protezione dell'ambiente Tapiola – Pohjois-Savo Kainuu; in prosieguo: la «Tapiola») e il Suomen riistakeskus (Agenzia finlandese per la fauna selvatica; in prosieguo: «l'Agenzia»). La Tapiola chiede al giudice del rinvio l'annullamento di due decisioni con le quali l'Agenzia aveva autorizzato, per l'anno cinegetico 2015-2016, l'abbattimento di lupi nel contesto della pratica della cosiddetta caccia «finalizzata alla gestione».
3. Tale pratica aveva essenzialmente l'obiettivo di accrescere la «tolleranza sociale» degli abitanti delle zone vicine a quelle occupate dai lupi rispetto alla presenza di questi ultimi, allo scopo di ridurre il bracconaggio e di migliorare così lo stato di conservazione della popolazione di lupi. Il giudice del rinvio intende sapere se, ed eventualmente a quali condizioni, gli Stati membri possano autorizzare la caccia finalizzata alla gestione sulla base dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat. Tale disposizione permette agli Stati membri, nel rispetto di alcune condizioni, di derogare al proprio obbligo di garantire il divieto di uccisione deliberata dei lupi quali esemplari di una specie rigorosamente protetta ai sensi della direttiva in parola.

<sup>1</sup> Lingua originale: il francese.

<sup>2</sup> Direttiva del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7) quale modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193).

## II. Contesto normativo

### A. Diritto dell'Unione

4. Ai sensi dell'articolo 1, lettera g), della direttiva habitat, le «[s]pecie di interesse comunitario» sono quelle che, nel territorio di cui all'articolo 2 della medesima direttiva, sono «in pericolo», «vulnerabili», «rare» o «endemiche e richiedono particolare attenzione, data la specificità del loro habitat e/o le incidenze potenziali del loro sfruttamento sul loro stato di conservazione». Tali specie «figurano o potrebbero figurare nell'allegato II e/o IV o V».

5. L'articolo 1, i), di detta direttiva definisce lo «[s]tato di conservazione di una specie» come «l'effetto della somma dei fattori che, influenzando sulle specie in causa, possono alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza delle sue popolazioni nel territorio di cui all'articolo 2» ed enuncia i criteri che permettono di considerare lo stato di conservazione di una specie «soddisfacente».

6. L'articolo 2 della medesima direttiva prevede quanto segue:

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

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

3. Le misure adottate a norma della presente direttiva tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali».

7. L'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva habitat così recita:

«Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari atti ad istituire un regime di rigorosa tutela delle specie animali di cui all'allegato IV, lettera a), nella loro area di ripartizione naturale, con il divieto di:

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

(...))».

8. L'allegato IV, lettera a), della citata direttiva include, tra le specie animali di interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa, la specie *Canis lupus*, comunemente chiamata lupo, tranne, in particolare, le «popolazioni finlandesi all'interno della zona di gestione del patrimonio rangifero (...)».

9. L'articolo 16, paragrafo 1, di detta direttiva enuncia quanto segue:

«A condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale, gli Stati membri possono derogare alle disposizioni previste dagli articoli 12, 13, 14 e 15, lettere a) e b):

a) per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali;

b) per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà;

- c) nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente;
- d) per finalità didattiche e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di tali specie e per operazioni di riproduzione necessarie a tal fine, compresa la riproduzione artificiale delle piante;
- e) per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti».

## **B. Diritto finlandese**

### *1. Leggi sulla caccia*

10. Conformemente all'articolo 37, terzo comma, della legge n. 615/1993 sulla caccia, quale modificata dalla legge n. 159/2011 (in prosieguo: la «legge sulla caccia»), il lupo è sottoposto ad un regime di protezione permanente. L'articolo 41, primo comma, di tale legge abilita, tuttavia, l'Agenzia ad autorizzare deroghe alla protezione così prevista fatto salvo il rispetto delle condizioni enunciate agli articoli da 41a a 41c di detta legge.

11. L'articolo 41, quarto comma, della legge sulla caccia prevede che un decreto governativo può fissare norme concernenti la procedura di rilascio, le condizioni e le modalità delle deroghe. Ai sensi dell'articolo 41, quinto comma, di tale legge, il numero massimo annuo di catture effettuate sulla base delle deroghe può essere stabilito con regolamento del Ministero per l'Agricoltura e le Foreste.

12. L'articolo 41a, primo comma, della legge sulla caccia costituisce il recepimento nel diritto finlandese dell'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a d), della direttiva habitat. L'articolo 41a, terzo comma, di tale legge recepisce l'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva in parola stabilendo che «[u]na deroga concernente il lupo (...) può essere altresì concessa per la cattura o l'abbattimento, su base selettiva ed in misura limitata, di taluni esemplari in condizioni rigorosamente controllate».

### *2. Decreto governativo n. 452/2013*

13. L'articolo 3 del decreto governativo n. 452/2013 prevede che una deroga ai sensi dell'articolo 41a, terzo comma, della legge sulla caccia possa essere concessa per la cattura o l'uccisione dei lupi nella zona di gestione del patrimonio rangifero nel periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 marzo e, nel resto del paese, tra il 1° novembre e il 31 marzo.

14. L'articolo 4, primo comma, di tale decreto stabilisce che una deroga può essere rilasciata unicamente per il territorio circoscritto all'interno del quale sono soddisfatte le condizioni enunciate all'articolo 41a della legge sulla caccia. L'articolo 4, terzo comma, di detto decreto precisa che le deroghe previste all'articolo 41a, terzo comma, della legge sulla caccia possono essere concesse solo per la caccia in territori in cui si registra una forte presenza della specie interessata.

### *3. Regolamenti del Ministero per l'Agricoltura e le Foreste*

15. Per l'anno cinegetico 2015-2016, l'articolo 1 del regolamento n. 1488/2015 del Ministero per l'Agricoltura e le Foreste relativo alla caccia al lupo autorizzata in deroga al di fuori della zona di gestione del patrimonio rangifero (in prosieguo: il «regolamento n. 1488/2015»), adottato sulla base dell'articolo 41, quinto comma, della legge sulla caccia, fissava in 46 il numero massimo di esemplari la cui cattura poteva essere autorizzata ai sensi dell'articolo 41a, terzo comma, di tale legge.

16. Per quanto concerne ciascuno degli anni cinegetici del periodo 2016-2018, l'articolo 1 del regolamento n. 1335/2016 del Ministero per l'Agricoltura e le Foreste relativo alla caccia al lupo autorizzata in deroga al di fuori della zona di gestione del patrimonio rangifero (in prosieguo: il «regolamento n. 1335/2016») limitava a 53 il numero di esemplari che potevano essere catturati sulla base delle deroghe di cui all'articolo 41, primo comma, della legge sulla caccia considerate nel loro insieme. Ai sensi dell'articolo 3, terzo comma, del citato regolamento, tale numero includeva anche i lupi soppressi su ordine della polizia, uccisi a causa del traffico o la cui morte era stata constatata in altro modo.

### *4. Piano di gestione della popolazione di lupi*

17. Il 22 gennaio 2015 il Ministero per l'Agricoltura e le Foreste ha adottato un nuovo piano di gestione della popolazione di lupi in Finlandia (in prosieguo: il «piano di gestione»)<sup>3</sup>. Detto piano mirava a ristabilire ed a mantenere uno stato di conservazione soddisfacente di tale popolazione. La dimensione minima di una popolazione di lupi vitale era ivi stimata in 25 coppie in fase riproduttiva. Detto piano prevedeva una gestione locale della popolazione di lupi destinata a garantire la vitalità di ciascun branco favorendo al tempo stesso la coesistenza dell'uomo e del lupo.

18. Il piano di gestione ricordava che dal 2007 non era stata concessa alcuna deroga a titolo di caccia finalizzata alla gestione (in prosieguo: la «deroga di gestione») per l'abbattimento di lupi. Orbene, dopo il 2007 la popolazione di lupi in Finlandia era diminuita per raggiungere il suo livello minimo nel 2013, con un numero stimato in circa 120 esemplari. Nel corso di tale periodo, l'aumento di detta popolazione era perseguito mediante una politica di protezione rigorosa. Erano previste soltanto deroghe a titolo di prevenzione dei danni. Mentre la popolazione di lupi diminuiva, le critiche in ambiente rurale riguardo alla presenza dei lupi e alla sua nocività erano continuate, o addirittura aumentate. La constatazione del fallimento di tale politica si spiegherebbe con l'incapacità delle autorità competenti di rispondere alle inquietudini delle persone che vivono nelle vicinanze dei lupi. La frustrazione avrebbe rafforzato l'accettazione sociale dell'abbattimento illegale di lupi.

19. Sulla base delle predette considerazioni, il piano di gestione si fondava sulla premessa secondo la quale il successo della politica di conservazione della popolazione di lupi presuppone la presa in conto delle preoccupazioni e delle esigenze di tali persone. Allo scopo di rispondervi e di realizzare un approccio legale di gestione di detta popolazione che consenta di intervenire contro esemplari nocivi e, quindi, di prevenire il bracconaggio, il piano di gestione prevedeva la possibilità di concedere deroghe di gestione. Tali deroghe non eccederebbero il numero massimo annuo di esemplari che possono essere abbattuti nel territorio finlandese a titolo di caccia finalizzata alla gestione che il Ministero per l'Agricoltura e le Foreste fisserebbe con regolamento sulla base delle informazioni fornite dal Luonnonvarakeskus (Istituto per le risorse naturali, Finlandia).

<sup>3</sup> Il piano di gestione è disponibile all'indirizzo [https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen\\_susikannan\\_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f](https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/Suomen_susikannan_hoitosuunnitelmat.pdf/cf2138e7-6a9b-4955-9b93-d719c734590f).

20. Le deroghe di gestione potevano essere rilasciate, in condizioni rigorosamente controllate, soltanto per la cattura o l'abbattimento di taluni esemplari di lupi, su base selettiva ed in misura limitata, in zone in cui si registra una forte presenza della specie. L'Agenzia doveva valutare caso per caso la vitalità del branco considerato. In taluni casi, poteva, inoltre, essere concessa una deroga di gestione nelle zone in cui vivevano esemplari responsabili di danneggiamenti o inconvenienti, a condizione che vi si registrasse una forte presenza della specie.

21. In particolare, la selezione degli esemplari che potevano essere abbattuti era considerata necessaria per garantire la vitalità del branco. In proposito, il piano di gestione prevedeva che la caccia dovesse avere ad oggetto un esemplare giovane del branco o, eventualmente, l'esemplare che causava danni o inconvenienti agli abitanti dei territori interessati o alla loro proprietà. L'Agenzia doveva valutare caso per caso se esistessero soluzioni soddisfacenti diverse dal rilascio di una deroga.

### **III. Procedimento principale, questioni pregiudiziali e procedimento dinanzi alla Corte**

22. Con decisioni del 18 dicembre 2015 (in prosieguo: le «decisioni controverse»), l'Agenzia ha concesso ai sigg. Risto Mustonen e Kai Ruhanen, ai sensi degli articoli 41 e 41a, terzo comma, della legge sulla caccia, permessi di caccia che li autorizzavano ad abbattere lupi nel corso del periodo compreso tra il 23 gennaio e il 21 febbraio 2016 nella regione della Savonia del Nord (Finlandia).

23. Le decisioni che avevano come destinatari i sigg. Mustonen e Ruhanen autorizzavano, rispettivamente, l'abbattimento di quattro e di tre lupi. Per ciascuna cattura, l'autorizzazione era limitata al territorio di un determinato branco individuato nelle summenzionate decisioni. Ciascuno dei branchi in questione comprendeva tra i cinque e i sette esemplari ed era considerato vitale e stabile. Un certo numero di altri branchi erano stanziati intorno alle zone oggetto dei permessi di caccia.

24. Nelle decisioni in parola, l'Agenzia constatava che taluni esemplari appartenenti ai branchi che occupavano tali zone avevano causato, in maniera ricorrente, danni o inconvenienti. In particolare, alcuni cani erano stati feriti da lupi nel corso della caccia. Sebbene il mantenimento dei cani in gabbia avesse consentito di limitare i danni, tale soluzione era percepita come inadeguata nel contesto della caccia. Dette zone, benché isolate, erano abitate da famiglie con bambini. Alcuni genitori erano preoccupati per la sicurezza dei propri figli.

25. Le decisioni controverse erano accompagnate da raccomandazioni. In primo luogo, si raccomandava di evitare di abbattere un maschio dominante e di indirizzare la caccia su esemplari giovani o nocivi. Tali decisioni raccomandavano, in secondo luogo, di evitare di abbattere un esemplare sul quale fosse stato apposto un dispositivo di marcatura. In terzo luogo, dette decisioni esortavano i loro destinatari a prendere in considerazione, se del caso, la mortalità subita da esemplari dei branchi oggetto della deroga e constatata dalle autorità prima della data di inizio della caccia autorizzata. Era allora raccomandato ridurre il numero di catture in modo che la mortalità totale non eccedesse il numero di esemplari inizialmente oggetto dei permessi di caccia.

26. Le medesime decisioni facevano riferimento al contesto normativo nazionale applicabile nonché al piano di gestione. L'Agenzia vi dichiarava che, a suo avviso, le catture che potevano essere effettuate in forza di deroghe di gestione concesse entro i limiti del contingente massimo di 46 esemplari, fissato all'articolo 1 del regolamento n. 1488/2015, non avrebbero arrecato pregiudizio al mantenimento o al ripristino di uno stato di conservazione soddisfacente della specie nella sua area di ripartizione naturale. Peraltro, l'Agenzia adduceva l'assenza di una soluzione valida diversa dall'adozione di deroghe di gestione nelle zone interessate. La caccia si sarebbe svolta in condizioni rigorosamente controllate. Il suo carattere selettivo e limitato si sarebbe concretizzato mediante restrizioni geografiche e quantitative stabilite nelle decisioni controverse nonché mediante il rispetto del metodo di caccia ivi prescritto.

27. Il 31 dicembre 2015 la Tapiola ha proposto dinanzi all'Itä-Suomen hallinto-oikeus (Tribunale amministrativo della Finlandia orientale) ricorsi volti all'annullamento delle decisioni controverse e al divieto della loro esecuzione. Con decisioni dell'11 febbraio 2016, tale giudice ha dichiarato detti ricorsi irricevibili. La Tapiola ha proposto un ricorso avverso tali decisioni. Con ordinanze del 29 maggio 2017, il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema) ha parzialmente autorizzato detto ricorso.

28. A sostegno del proprio ricorso, la Tapiola afferma che le decisioni controverse violano, in particolare, gli articoli 12 e 16 della direttiva habitat. L'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), di tale direttiva prenderebbe in considerazione esclusivamente i casi in cui il buon stato di conservazione della popolazione della specie interessata impone o autorizza una deroga agli obblighi di protezione rigorosa di tale specie. Orbene, secondo la Tapiola, la caccia può nuocere allo stato di conservazione di detta specie, già gravemente minacciata in Finlandia. Del resto, non sarebbe stato dimostrato che la caccia al lupo permetterebbe di raggiungere gli obiettivi assegnatili dal piano di gestione. La Tapiola aggiunge che l'Agenzia ha adottato ciascuna deroga di gestione sulla base di una valutazione relativa al solo territorio interessato da essa, senza prendere in considerazione l'incidenza cumulativa dell'insieme delle deroghe relative a differenti territori sullo stato di conservazione del lupo.

29. Nel proprio controricorso, l'Agenzia rileva che la caccia finalizzata alla gestione dipendeva da una sperimentazione, connessa all'attuazione del piano di gestione, limitata a una durata di due anni. Tale sperimentazione non è stata prorogata, come testimonia l'adozione del regolamento n. 1335/2016. L'Agenzia asserisce di aver verificato il rispetto delle condizioni previste all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat in maniera circostanziata. Essa aggiunge che il livello rispetto al quale dev'essere valutato l'impatto di una deroga dipende dalla biologia della specie. Trattandosi dei lupi, tale livello non corrisponderebbe al branco, ma all'insieme delle popolazioni, incluse quelle che si spostano al di là dei confini nazionali.

30. In siffatte circostanze, il giudice del rinvio ricorda che la specie *Canis lupus* è gravemente minacciata in Finlandia. Il numero di lupi sarebbe ivi considerevolmente variato nel corso degli anni, tali variazioni essendo presumibilmente connesse al bracconaggio. La dimensione ridotta della popolazione di lupi la rende, inoltre, vulnerabile agli imprevisti.

31. Tale giudice si interroga, in primo luogo, riguardo all'incidenza, sulla conformità di una deroga all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat, del fatto che essa si inserisca nel contesto di un piano di gestione nazionale e di una normativa nazionale che fissano un numero massimo annuo di catture autorizzate nell'intero territorio dello Stato membro interessato. Inoltre, detto giudice si chiede se tale disposizione consenta che la caccia finalizzata alla gestione sia indirizzata su una popolazione locale il cui stato di conservazione è soddisfacente, senza che sia valutato lo stato di conservazione della popolazione di lupi a livello del territorio nazionale. Il medesimo giudice intende inoltre sapere se una deroga di gestione possa essere concessa, anche qualora lo stato di conservazione di tale popolazione non sia soddisfacente, purché detta deroga non lo deteriori ulteriormente.

32. In secondo luogo, il giudice del rinvio nutre dubbi riguardo al rispetto, da parte delle decisioni controverse, della condizione, enunciata nella parte introduttiva dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat, relativa all'assenza di un'altra soluzione valida. In proposito, tale giudice rileva che nessuna prova scientifica dimostra che la caccia finalizzata alla gestione sia atta a far diminuire il bracconaggio in misura tale che essa eserciti un effetto complessivamente positivo sullo stato di conservazione del lupo. Detto giudice aggiunge che le deroghe di cui trattasi nel procedimento principale avevano altresì l'obiettivo di evitare aggressioni a danno dei cani e di incrementare il senso di sicurezza generale degli abitanti dei territori interessati. Orbene, mancherebbero indicazioni esplicite secondo le quali tali deroghe rientrerebbero fra le ipotesi previste all'articolo 16, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva habitat.

33. Alla luce di tali considerazioni, il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema), con decisione del 28 novembre 2017, pervenuta in cancelleria il 1° dicembre 2017, ha sospeso il procedimento e sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «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 finalizzata alla gestione].
- a) 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.
- b) 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 finalizzata alla 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.
- a) Se, in tal caso, possano essere prese in considerazione le difficoltà pratiche nell'effettuazione del controllo contro il bracconaggio.
- b) 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.
- a) Se lo stato di conservazione di una 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.
- b) 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 di una specie non possa essere considerato soddisfacente ai sensi della direttiva.
- c) In caso di risposta affermativa alla questione che precede, in quale situazione ciò possa essere preso in considerazione».

34. La Tapiola, l'Agenzia, i governi finlandese e danese nonché la Commissione europea hanno depositato osservazioni scritte dinanzi alla Corte. Questi ultimi, al pari del sig. Ruhanen e del governo svedese, sono stati sentiti all'udienza del 9 gennaio 2019.

## IV. Analisi

### A. Considerazioni preliminari

35. Le decisioni controverse permettevano, congiuntamente, l'abbattimento di sette lupi sulla base della disposizione di diritto finlandese che recepisce l'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat. Esse rientravano, pertanto, nell'esercizio della facoltà, prevista dal piano di gestione, in capo all'Agenzia di autorizzare la caccia finalizzata alla gestione entro i limiti fissati dalla normativa nazionale in 46 esemplari per l'anno cinegetico 2015-2016.

36. Nel piano di gestione, l'Agenzia aveva segnalato, quale ostacolo al successo della politica di tutela dei lupi, la mancata adesione delle popolazioni rurali stabilite in prossimità delle zone occupate dai lupi. Il deficit di legittimità di tale politica agli occhi di dette popolazioni avrebbe determinato un fenomeno di bracconaggio su larga scala. Il piano di gestione costituiva una sperimentazione finalizzata a valutare se la legalizzazione della caccia di un numero predeterminato di lupi avrebbe comportato una riduzione del bracconaggio e, in definitiva, un miglioramento dello stato di conservazione della popolazione di lupi. Come risulta dalla decisione di rinvio, erano stati altresì presi in considerazione, in tale contesto, gli obiettivi di impedire il ferimento di cani da parte di lupi e di incrementare il senso di sicurezza generale delle popolazioni rurali.

37. Il giudice del rinvio, tuttavia, ha dichiarato che tale sperimentazione non ha permesso di concludere nel senso dell'efficacia della caccia finalizzata alla gestione in vista del contrasto del bracconaggio in modo da migliorare lo stato di conservazione della popolazione di lupi, il che è stato confermato dal governo finlandese in udienza. Detta sperimentazione del resto non è stata prorogata, in quanto le deroghe al divieto di uccisione deliberata dei lupi sono state successivamente concesse unicamente per le ragioni enunciate nelle disposizioni di diritto finlandese che recepiscono l'articolo 16, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva habitat.

38. Con le proprie questioni pregiudiziali, tale giudice intende sapere, in sostanza, se le decisioni controverse, nelle parti in cui derogavano all'obbligo di garantire il divieto di uccisione deliberata del lupo, previsto all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), in combinato disposto con l'allegato IV, lettera a), della direttiva habitat, rispettassero le condizioni enunciate al suo articolo 16, paragrafo 1, lettera e), e, pertanto, fossero conformi alle citate disposizioni<sup>4</sup>.

39. L'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat subordina qualsiasi deroga all'obbligo in parola al rispetto di due condizioni generali. In primo luogo, l'adozione di una deroga presuppone l'assenza di un'altra soluzione valida (sezione B). In secondo luogo, la deroga non può pregiudicare il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale (sezione C).

<sup>4</sup> Come già constatato dalla Corte, gli articoli 12, 13 e 16 della direttiva habitat formano un complesso coerente di norme volte alla tutela delle popolazioni delle specie interessate. Di conseguenza, ogni deroga incompatibile con l'articolo 16, paragrafo 1, di tale direttiva costituirebbe altresì una violazione degli articoli 12 o 13 di quest'ultima. V. sentenza del 20 ottobre 2005, Commissione/Regno Unito (C-6/04, EU:C:2005:626, punto 112).

40. Il ricorso a tale disposizione, inoltre, deve rientrare in una delle ipotesi di deroga previste alle sue lettere da a) ad e). L'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat, che viene in rilievo nel caso di specie, consente l'adozione di deroghe volte, in particolare, a permettere l'uccisione di esemplari delle specie di cui all'allegato IV, lettera a), di tale direttiva<sup>5</sup>, nel rispetto di alcune condizioni specifiche (sezione D).

41. La verifica del rispetto dell'insieme di tali condizioni implica valutazioni di fatto che sono di competenza esclusiva del giudice del rinvio. Le risposte della Corte alle questioni pregiudiziali permetteranno, tuttavia, di assistere quest'ultimo nell'ulteriore espletamento di tale compito.

42. Prima di iniziare l'esame di tali questioni, ritengo utile richiamare alcuni punti di riferimento di ordine generale, già forniti nella giurisprudenza della Corte, che mi guideranno nel corso della presente analisi.

43. Anzitutto, la Corte ha più volte dichiarato che, poiché l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat, prevede un regime di deroga agli obblighi di protezione rigorosa delle specie di cui all'allegato IV, lettera a), di tale direttiva, esso va interpretato restrittivamente<sup>6</sup>.

44. Poiché tale disposizione istituisce un regime di eccezione, poi, l'onere della prova della sussistenza delle condizioni ivi richieste grava, per ciascuna deroga, sull'autorità dello Stato membro che decide in merito. In più, una deroga può essere autorizzata solo in base a decisioni contenenti una motivazione precisa e adeguata riferentesi ai motivi, alle condizioni e alle prescrizioni di cui alla disposizione in parola<sup>7</sup>.

45. Infine, la giurisprudenza relativa all'articolo 9 della direttiva uccelli<sup>8</sup>, il quale autorizza gli Stati membri a derogare agli obblighi di protezione delle specie di uccelli selvatici in presenza di condizioni paragonabili a quelle previste all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat, viene in rilievo anche ai fini dell'interpretazione di tale disposizione<sup>9</sup>. In particolare, la Corte ha dichiarato che qualsiasi deroga adottata ai sensi dell'articolo 9 della direttiva uccelli deve fondarsi su dati scientifici di natura geografica, climatica, ambientale e biologica<sup>10</sup>. Tale principio, al pari di altre valutazioni risultanti dalla giurisprudenza relativa alla citata disposizione che richiamerò nel prosieguo della mia esposizione<sup>11</sup>, a mio avviso, è applicabile nel contesto dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat.

5 Non condivido il punto di vista, espresso dalla Tapiola, secondo cui la nozione di «cattura», ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat, non includerebbe l'uccisione di esemplari delle specie interessate. Come sostengono gli altri interessati che hanno presentato osservazioni alla Corte, tale nozione costituisce un termine generico che include tanto la cattura quanto l'uccisione. Come affermano i governi danese e svedese, l'uso di tale termine può spiegarsi, in particolare, con la circostanza che le specie prese in considerazione nell'allegato IV della direttiva in parola includono, oltre alle specie animali, specie vegetali per le quali l'espressione «uccisione» sarebbe stata inadeguata. Il documento di orientamento della Commissione sulla protezione rigorosa delle specie animali di interesse comunitario in forza della [direttiva habitat] (febbraio 2007, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_fr.pdf), pag. 59, punto 33; in prosieguo: il «documento di orientamento della Commissione») avvalorava tale lettura. Benché privo di carattere vincolante, il citato documento contiene indicazioni dettagliate idonee a chiarire l'interpretazione della direttiva habitat. La lettura che raccomando discende altresì da un'applicazione per analogia della giurisprudenza relativa all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 2010, L 20, pag. 7), cosiddetta «direttiva uccelli». La Corte ha infatti dichiarato che tale disposizione, la quale permette di derogare agli obblighi di protezione derivanti dalla citata direttiva in presenza di condizioni paragonabili a quelle enunciate all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat, può giustificare l'autorizzazione della caccia di uccelli selvatici [v., in particolare, sentenze del 16 ottobre 2003, Ligue pour la protection des oiseaux e a. (C-182/02, EU:C:2003:558, punto 10) nonché del 15 dicembre 2005, Commissione/Finlandia (C-344/03, EU:C:2005:770, punto 31)].

6 V., in tal senso, sentenze del 20 ottobre 2005, Commissione/Regno Unito (C-6/04, EU:C:2005:626, punto 111); del 10 maggio 2007, Commissione/Austria (C-508/04, EU:C:2007:274, punto 110), e del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia (C-342/05, EU:C:2007:341, punto 25).

7 Sentenza del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia (C-342/05, EU:C:2007:341, punto 25). V., altresì, inter alia e per analogia, sentenze dell'8 giugno 2006, WWF Italia e a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punto 34) nonché del 21 giugno 2018, Commissione/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punto 47).

8 V. nota 5 delle presenti conclusioni.

9 V., in tal senso, sentenza del 20 ottobre 2005, Commissione/Regno Unito (C-6/04, EU:C:2005:626, punto 25). V., altresì, documento di orientamento della Commissione, pag. 53, punto 4.

10 V. sentenze dell'8 giugno 2006, WWF Italia e a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punto 25) nonché del 21 giugno 2018, Commissione/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punto 62).

11 V., in particolare, paragrafi 54, 71, 106 e 110 delle presenti conclusioni.

## ***B. Sulla portata della condizione relativa all'assenza di un'altra soluzione valida***

46. Ai sensi della parte introduttiva e della lettera b) della sua prima questione nonché della sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'obiettivo di contrasto del bracconaggio, unitamente, se del caso, agli obiettivi di impedire che i lupi feriscano cani e di rassicurare le popolazioni locali, possa giustificare l'adozione di una deroga di gestione ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat. In particolare, intende sapere se, tenuto conto delle difficoltà pratiche che si frappongono al controllo del bracconaggio, l'adozione di una simile deroga rispetti il presupposto, enunciato nella parte introduttiva dell'articolo 16, paragrafo 1, di tale direttiva, secondo cui una deroga è autorizzata soltanto a condizione «che non esista un'altra soluzione valida».

47. Ritengo che tale condizione possa essere percepita come una particolare espressione del principio generale di proporzionalità che informa il diritto dell'Unione<sup>12</sup>. Essa esige, infatti, che lo Stato membro che intende adottare una deroga individui chiaramente l'obiettivo legittimo perseguito (sottosezione 1). Una volta che tale obiettivo è stato evidenziato, detto Stato membro deve stabilire che la deroga è idonea (sottosezione 2) e necessaria (sottosezione 3) ai fini della sua realizzazione<sup>13</sup>.

### *1. Sull'individuazione degli obiettivi perseguiti dalle deroghe di gestione*

48. Come indica la decisione di rinvio, le deroghe di cui trattasi nel procedimento principale, così come il piano di gestione nel contesto del quale si inserivano, perseguivano simultaneamente gli obiettivi di ridurre il bracconaggio, di prevenire il verificarsi di aggressioni a danno dei cani e di incrementare il senso di sicurezza generale delle persone che abitano in prossimità delle zone occupate dai lupi. Questi ultimi due obiettivi erano presentati come strettamente correlati al primo, in quanto la loro realizzazione, secondo l'Agenzia, contribuirebbe ad aumentare la «tolleranza sociale» delle popolazioni umane locali rispetto al lupo e, di conseguenza, a far diminuire la caccia illegale. La ratio delle deroghe di gestione si situava, quindi, a cavallo tra l'obiettivo di conservazione delle popolazioni di lupi e gli interessi umani contrapposti.

49. Come risulta da un'interpretazione letterale, sistematica e teleologica dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat, i summenzionati obiettivi costituiscono, a mio avviso, scopi legittimi che possono essere adottati a sostegno di una deroga fondata su tale disposizione.

50. *In primo luogo*, rilevo che, a differenza delle altre ipotesi di deroga elencate all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva in parola, la lettera e) di tale disposizione non enuncia gli obiettivi perseguibili mediante l'adozione di una deroga. Tale lettera prevede, tuttavia, condizioni aggiuntive che attengono essenzialmente al numero limitato di esemplari prelevati, al carattere selettivo delle catture e alla delimitazione della deroga mediante condizioni rigorosamente controllate. Tali presupposti particolari compensano l'ampio potere discrezionale di cui fruiscono gli Stati membri ai fini della definizione degli scopi perseguiti mediante la deroga.

51. Ciò premesso, gli obiettivi che possono giustificare l'adozione di una deroga ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat possono includere tanto il perseguimento di un miglioramento dello stato di conservazione della specie quanto la protezione di interessi ad essa contrapposti. Tali interessi includono quelli di cui alle lettere da a) a d) della summenzionata

<sup>12</sup> V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Finlandia (C-342/05, EU:C:2006:752, paragrafo 24).

<sup>13</sup> V., in tal senso, documento di orientamento della Commissione, pag. 60, punto 36. Mi sembra che un criterio di «proporzionalità in senso stretto», consistente nel verificare che gli inconvenienti di una deroga non siano eccessivi rispetto agli scopi perseguiti, risulti già integrato nella condizione, prevista nella parte introduttiva dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat, secondo la quale una deroga non può pregiudicare il mantenimento delle popolazioni della specie interessata in uno stato di conservazione soddisfacente (v. paragrafi 77 e segg. delle presenti conclusioni). Tale disposizione fissa, così, il limite oltre il quale nel bilanciamento tra l'interesse alla tutela della specie ed interessi contrapposti deve necessariamente prevalere il primo.

disposizione, senza limitarsi ad essi. Date le condizioni particolarmente rigorose enunciate alla sua lettera e), l'adozione di una deroga su tale base, ai fini del perseguimento di obiettivi che si sovrappongono a quelli enunciati alle lettere da a) a d) di detta disposizione, non perviene, contrariamente a quanto sostengono la Tapiola e la Commissione, ad eludere le ipotesi di deroga ivi previste.

52. In pratica, come hanno rilevato i governi finlandese e danese, atteso che le modalità previste all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat sono più stringenti di quelle che accompagnano le altre ipotesi di deroga, si prenderà in considerazione il ricorso a tale disposizione allo scopo di perseguire obiettivi già coperti dall'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a d), della medesima direttiva qualora non sia dimostrata la sussistenza delle condizioni che consentono l'applicazione di tali ipotesi di deroga<sup>14</sup>.

53. *In secondo luogo*, l'interpretazione che propongo corrisponde alla ratio dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), letto alla luce dell'articolo 2, della direttiva habitat. Essa consiste nel prevedere un margine di flessibilità che consenta agli Stati membri di tener conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali<sup>15</sup>, vigilando al contempo affinché la realizzazione dell'obiettivo generale del regime di protezione rigorosa delle specie di interesse comunitario – ossia il loro mantenimento o ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente – non ne risulti compromesso<sup>16</sup>.

54. Ciò premesso, come ha affermato la Commissione, gli obiettivi addotti a sostegno di una deroga devono essere definiti in maniera chiara, precisa e fondata nella decisione di deroga<sup>17</sup>. Infatti, soltanto una simile definizione permette di controllare l'appropriatezza e la necessità della deroga, che dipendono dagli scopi da essa perseguiti<sup>18</sup>. Come risulta da un'applicazione per analogia della giurisprudenza relativa all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva uccelli, una deroga fondata sull'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat può costituire «solo un'applicazione concreta e puntuale per soddisfare precise esigenze e situazioni specifiche»<sup>19</sup>.

55. Spetterà al giudice del rinvio verificare se le deroghe di cui trattasi nel procedimento principale mirassero a risolvere problemi specifici definiti in modo chiaro e preciso nelle decisioni che ne costituivano il fondamento. Le seguenti osservazioni potranno guidarlo nel contesto di tale esame.

14 Ad esempio, uno Stato membro potrebbe avvalersi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat allo scopo di prevenire taluni danni o inconvenienti qualora essi non raggiungano la soglia richiesta per essere qualificati come danni «gravi» ai sensi della lettera b) di tale disposizione. Peraltro, l'obiettivo di conservazione della specie, benché possa essere perseguito anche nell'ambito dell'articolo 16, paragrafo 1, lettere a) o d), della direttiva habitat, potrebbe giustificare una deroga sulla base della lettera e) di tale disposizione allorché l'effetto positivo atteso dalla deroga sullo stato di conservazione della specie non è dimostrato in maniera sufficiente ad autorizzare l'applicazione delle lettere a) oppure d) di detta disposizione (tornerò sul punto ai paragrafi 61 e segg. delle presenti conclusioni).

15 V. articolo 2, paragrafo 3, della direttiva habitat.

16 V. articolo 2, paragrafo 2, della direttiva habitat. V., altresì, in tal senso, sentenza del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia (C-342/05, EU:C:2007:341, punto 29).

17 V., in proposito, documento di orientamento della Commissione, pag. 56, punto 14.

18 V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Finlandia (C-342/05, EU:C:2006:752, paragrafo 25) e dell'avvocato generale Sharpston nella causa Commissione/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, paragrafo 67). Inoltre, l'individuazione chiara e su basi fondate degli obiettivi della deroga consente di evitare che uno Stato membro possa definire artificialmente il problema che cerca di risolvere in modo da escludere altre potenziali soluzioni soddisfacenti [v. conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Commissione/Malta (C-557/15, EU:C:2017:613, paragrafo 68)].

19 V., in particolare, sentenze dell'8 luglio 1987, Commissione/Belgio (247/85, EU:C:1987:339, punto 7); del 7 marzo 1996, Associazione Italiana per il WWF e a. (C-118/94, EU:C:1996:86, punto 21), nonché dell'11 novembre 2010, Commissione/Italia (C-164/09, non pubblicata, EU:C:2010:672, punto 28). V., altresì, documento di orientamento della Commissione, pag. 56, punto 14.

56. Da un lato, nessuno contesta che, come constatato dall'Agencia nelle decisioni controverse, alla data di adozione di tali decisioni, il bracconaggio rappresentava una sfida considerevole rispetto al successo della politica di conservazione dei lupi – constatazione che il giudice del rinvio ha ritenuto credibile. Peraltro, l'Agencia ha ivi osservato che alcuni cani erano stati feriti da lupi. Anche supponendo che sia dimostrata, la circostanza, dedotta dalla Tapiola, che l'Agencia non abbia accertato l'esistenza di un rischio statisticamente elevato del verificarsi di aggressioni a danno dei cani non pone in discussione l'effettività del problema, sia pure di limitata entità, da essa constatato.

57. D'altro lato, invece, come afferma la Commissione, l'obiettivo di incrementare il senso di sicurezza generale degli abitanti delle zone oggetto delle deroghe era verosimilmente formulato in termini troppo generici per permettere di esaminarne la proporzionalità rispetto al perseguimento di tale obiettivo. In particolare, dalla decisione di rinvio non risulta che l'Agencia abbia convalidato l'effettività e l'entità dei timori di tali abitanti, né, del resto, le minacce gravanti sulla loro sicurezza<sup>20</sup>.

## *2. Sull'idoneità delle deroghe di gestione a realizzare gli obiettivi perseguiti*

58. La determinazione del livello di prova richiesto per dimostrare che la deroga è idonea a realizzare gli obiettivi preventivamente individuati solleva particolari difficoltà nel contesto della presente causa.

59. *In primo luogo*, atteso che le deroghe di cui trattasi nel procedimento principale dipendevano da una sperimentazione volta a verificare se una limitata autorizzazione della caccia legale potesse contribuire a ridurre il bracconaggio e, in definitiva, a migliorare lo stato di conservazione della popolazione di lupi, al momento della loro adozione da parte dell'Agencia vi erano incertezze sulla loro idoneità a conseguire tali obiettivi.

60. In siffatte circostanze, contrariamente a quanto sostiene la Tapiola, a mio avviso, non si può esigere che, fin dall'adozione di simili deroghe, fosse provato, senza che sussistesse alcuna incertezza scientifica in proposito, che esse avrebbero ridotto la caccia illegale e che tale effetto sarebbe stato di un'ampiezza tale che la mortalità totale imputabile all'uomo sarebbe diminuita.

61. Come ho già spiegato<sup>21</sup>, l'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat, a mio avviso, fornisce una base giuridica all'adozione di deroghe volte a migliorare lo stato di conservazione delle popolazioni della specie interessata allorché la loro efficacia in vista della realizzazione di tale scopo è oggetto di un certo grado di incertezza. Come affermato dal governo finlandese, si può ritenere che deroghe di gestione come quelle di cui trattasi nel procedimento principale perseguano l'obiettivo di contrasto del bracconaggio permettendo di valutare l'incidenza dell'autorizzazione della caccia finalizzata alla gestione sul livello di caccia illegale. In tale prospettiva, il fatto che la sperimentazione non sia stata conclusiva, di per sé, non rende simili deroghe inadeguate al perseguimento dell'obiettivo così descritto.

62. A mio avviso, per dimostrare la capacità delle deroghe di gestione a raggiungere tale obiettivo, l'autorità nazionale competente, conformemente ai principi richiamati ai paragrafi 44 e 45 delle presenti conclusioni, è tenuta unicamente a corroborare, sulla base di dati scientifici rigorosi, l'ipotesi secondo la quale l'autorizzazione della caccia finalizzata alla gestione farebbe diminuire la caccia illegale, e ciò in misura tale da esercitare un netto effetto positivo sullo stato di conservazione della popolazione di lupi<sup>22</sup>. Tale ipotesi dev'essere esaminata, in particolare, confrontando il numero di deroghe previste con le stime più recenti del numero di catture illegali.

<sup>20</sup> In proposito, la Commissione afferma che nessun lupo ha aggredito l'uomo da quasi un secolo. Secondo i dati di cui dispone la Tapiola, nessun attacco all'uomo da parte del lupo sarebbe stato registrato in Fenno-Scandinavia dalla seconda guerra mondiale.

<sup>21</sup> V. paragrafo 52 e nota 14 delle presenti conclusioni.

<sup>22</sup> Siffatti elementi di prova possono includere studi di natura sociologica condotti nello Stato membro interessato o, ancora, dati scientifici relativi alle conseguenze della caccia finalizzata alla gestione autorizzata in altri paesi sullo stato di conservazione del lupo.

63. Tale conclusione non è posta in discussione dal principio di precauzione fatto valere dalla Tapiola. Nel contesto della direttiva habitat, tale principio implica essenzialmente che, in presenza di dubbi ragionevoli, tenuto conto delle migliori conoscenze scientifiche in materia, relativi all'assenza di effetti pregiudizievoli di un'attività umana sulla conservazione degli habitat e delle specie protette, tale attività non può essere autorizzata<sup>23</sup>. Orbene, come illustrerò nel prosieguo, tale presupposto è già integrato nella condizione, parimenti enunciata nella parte introduttiva dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat, secondo la quale, prima dell'adozione di una deroga, dev'essere dimostrato che essa *non pregiudicherà* il mantenimento o il ripristino delle popolazioni della specie interessata in uno stato di conservazione soddisfacente<sup>24</sup>. Il principio di precauzione non obbliga le autorità nazionali competenti a provare che la deroga *migliorerà* lo stato di conservazione di tali popolazioni.

64. Nel caso di specie, la decisione di rinvio non contiene indicazioni secondo le quali l'Agenzia, prima dell'adozione delle decisioni controverse, avrebbe convalidato, sulla base di dati scientifici, l'ipotesi summenzionata. Il giudice del rinvio dovrà, pertanto, valutare se l'Agenzia avesse assolto tale compito.

65. In proposito, l'Agenzia asserisce che sarebbe dimostrato che la caccia finalizzata alla gestione è idonea a ridurre il bracconaggio, perlomeno nel breve termine. La Tapiola e la Commissione sostengono che i lavori scientifici disponibili tendono ad indicare il contrario<sup>25</sup>.

66. Peraltro, secondo le informazioni di cui dispongono queste ultime, 43 o 44 lupi sarebbero stati abbattuti in Finlandia sulla base di deroghe di gestione nel corso dell'anno cinegetico 2015-2016, su una popolazione che conta in totale tra i 275 e i 310 esemplari. Supponendo che tali dati siano confermati dal giudice del rinvio, la tesi secondo la quale uccidere quasi il 15% di tale popolazione – senza contare la mortalità constatata per altre ragioni imputabili all'uomo – avrebbe potuto migliorare il suo stato di conservazione dovrebbe suscitare da parte sua, perlomeno, una certa circospezione.

67. La Tapiola aggiunge, al riguardo, che il numero di lupi oggetto delle deroghe di gestione eccedeva il numero annuo di catture illegali, stimato in circa 30 esemplari secondo il piano di gestione<sup>26</sup>. La caccia finalizzata alla gestione avrebbe dunque condotto all'uccisione di 14 esemplari in più rispetto a quelli che sarebbero stati vittime del bracconaggio, e ciò supponendo che la caccia finalizzata alla gestione abbia – cosa di cui sarebbe lecito dubitare – posto fine a qualsiasi caccia illegale. Tali dati, fatta salva la verifica della loro esattezza da parte del giudice del rinvio, tendono a rivelare l'inadeguatezza delle deroghe in questione a raggiungere il loro obiettivo di contrasto del bracconaggio nell'interesse della tutela della specie.

23 V., in tal senso, in particolare, sentenze del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 44); dell'8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punto 66), e del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 117). Tali sentenze riguardavano l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat nella parte in cui prevede che un piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione di un sito «Natura 2000» ma che possa avere incidenze significative su tale sito può essere autorizzato soltanto dopo che l'autorità competente abbia avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità di detto sito. I principi ivi elaborati dalla Corte mi sembrano applicabili, per analogia, all'interpretazione dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva in parola nella parte in cui subordina l'adozione di qualsiasi deroga agli obblighi di protezione rigorosa delle specie di interesse comunitario all'assenza di pregiudizi per il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni di tali specie nella loro area di ripartizione naturale.

24 V. paragrafi da 89 a 92 delle presenti conclusioni.

25 La Tapiola fa riferimento, in particolare, agli articoli di Benítez-López, A., Alkemade, R., Schipper, A.M., Ingram, D.J., Verweij, P.A., Eikelboom, J.A.J., e Huijbregts, M.A.J., «The impact of hunting on tropical mammal and bird populations», *Science*, 356 (6334), 2017, pagg. da 180 a 183, nonché di Epstein, Y., «Killing Wolves to Save Them? Legal Responses to “Tolerance Hunting” in the European Union and United States», *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 26, n. 1, 2017, pagg. da 19 a 29. Anche la Commissione cita quest'ultimo articolo.

26 Piano di gestione, pag. 15.

68. Per quanto attiene, *in secondo luogo*, alla capacità delle deroghe di gestione di impedire il ferimento di cani da parte di lupi, essa dipende, in linea di principio, come sottolineato dalla Commissione, dalla questione se tali deroghe avessero ad oggetto gli esemplari all'origine delle lesioni constatate. Orbene, secondo la decisione di rinvio e come confermato dal governo finlandese all'udienza, le decisioni controverse si limitavano a raccomandare ai loro destinatari di prendere di mira esemplari nocivi, senza obbligarli a ciò.

69. Tuttavia, conformemente alla sentenza del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia<sup>27</sup>, non si può escludere che l'abbattimento di un individuo di una muta, di cui alcuni lupi provocano danni possa – anche senza prendere di mira gli esemplari che causano disordini – prevenire o ridurre questi ultimi alimentando la paura del lupo di fronte all'uomo. Secondo la Corte, l'autorità che decide di una deroga deve, tuttavia, corroborare tale ipotesi mediante elementi concreti. Il giudice del rinvio non ha precisato se elementi di tale natura siano stati prodotti nel caso di specie, il che sarà sua competenza verificare.

### 3. Sull'esame delle eventuali soluzioni alternative

70. Come risulta dalla giurisprudenza<sup>28</sup>, l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat impone agli Stati membri di fornire una motivazione precisa e adeguata quanto all'assenza di altre soluzioni valide che consentano di raggiungere gli obiettivi adottati a sostegno di una deroga<sup>29</sup>.

71. La Corte ha inoltre precisato che l'analogo obbligo di motivazione che delimita il ricorso all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva uccelli non è soddisfatto allorché la deroga non contiene alcuna indicazione relativa all'insussistenza di un'altra soluzione soddisfacente né rinvii alle relazioni tecniche, giuridiche e scientifiche pertinenti<sup>30</sup>.

72. Nel caso di specie, come evidenziato dalla Tapiola e dalla Commissione, la decisione di rinvio non contiene alcun elemento che indichi che l'Agenzia abbia motivato la circostanza che l'unico mezzo per realizzare gli obiettivi adottati a sostegno delle deroghe di gestione consistesse nel legalizzare parzialmente la caccia al lupo, né la necessità di un numero di deroghe così elevato a tale scopo.

73. In proposito, come sottolineato dalla Commissione, da tale decisione non emerge che l'Agenzia abbia proceduto a un'analisi dettagliata delle difficoltà pratiche che accompagnano il controllo del bracconaggio che abbia potuto indurla a concludere che una politica di controllo e di penalizzazione più rigorosi, unitamente ad altre misure di prevenzione, non rappresentasse un'opzione soddisfacente<sup>31</sup>. Il giudice del rinvio non ha neppure precisato se le soluzioni alternative raccomandate dalla Tapiola, quali l'aumento dei crediti concessi per la fornitura di recinzioni elettrificate e la realizzazione di più attive politiche di informazione delle popolazioni locali<sup>32</sup>, fossero state prese in considerazione e motivatamente respinte.

27 C-342/05, EU:C:2007:341, punto 42.

28 V. paragrafo 44 delle presenti conclusioni, nonché sentenza del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia (C-342/05, EU:C:2007:341, punto 31).

29 Tale obbligo discende altresì dall'articolo 16, paragrafo 3, lettera a), della direttiva habitat, il quale richiede che le informazioni sull'attuazione delle deroghe ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo, la cui presentazione da parte degli Stati membri alla Commissione è prevista dal paragrafo 2 di detto articolo, indichino «il motivo della deroga (...), con l'indicazione eventuale delle soluzioni alternative non accolte e dei dati scientifici utilizzati».

30 Sentenza del 21 giugno 2018, Commissione/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punti 50 e 51). V., altresì, documento di orientamento della Commissione, pag. 61, punto 40.

31 La Commissione menziona, a titolo esemplificativo, il programma LIFE attuato nella regione delle Alpi (v. il sito Internet <http://www.lifewolfalps.eu/en/anti-poaching/>).

32 Peraltro, la Tapiola sottolinea che altri Stati membri, ossia la Repubblica federale di Germania e il Regno di Svezia, hanno adottato, sulla base dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat, deroghe volte a prevenire il bracconaggio senza abbattere lupi. A mio avviso, la circostanza che altri Stati membri abbiano, eventualmente, potuto risolvere un problema identico senza far ricorso a una deroga, senza essere di per se stessa decisiva, costituisce un forte indizio dell'esistenza di una soluzione alternativa alla deroga presa in considerazione. V., in tal senso, per analogia, conclusioni dell'avvocato generale Fennelly nella causa LRBPO e AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, paragrafo 39).

74. Senza contestare espressamente tale assenza di un'analisi preliminare, l'Agenzia sostiene che l'inasprimento delle sanzioni non avrebbe potuto dissuadere dal bracconaggio in quanto esse sono percepite come ingiuste. Del resto, secondo l'Agenzia, come rilevato anche dal sig. Ruhanen e dal governo finlandese, il piano di gestione prevedeva, oltre al ricorso alla caccia finalizzata alla gestione, misure complementari necessarie per prevenire il bracconaggio in un più lungo periodo. Tali misure includevano campagne informative, la consultazione delle popolazioni locali e il risarcimento dei danni causati dai lupi.

75. Peraltro, per quanto concerne l'obiettivo di evitare il ferimento di cani da parte di lupi, come sottolineato dalla Commissione, la decisione di rinvio non indica che l'Agenzia abbia spiegato come deroghe mirate sugli esemplari responsabili di disordini, che implicassero eventualmente la loro uccisione da parte di professionisti, non avrebbero potuto conseguire tale obiettivo.

76. Nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio confermi che l'Agenzia ha adottato le deroghe di cui trattasi nel procedimento principale senza aver previamente motivato, in maniera precisa e adeguata, la circostanza che nessun'altra soluzione avrebbe permesso il raggiungimento degli scopi perseguiti, tale giudice dovrebbe trarne la conclusione che dette deroghe violavano l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat.

### ***C. Sull'incidenza delle deroghe sullo stato di conservazione della specie***

#### *1. Sui livelli geografici con riferimento ai quali dev'essere valutato lo stato di conservazione delle popolazioni delle specie interessate*

77. Al fine di verificare il rispetto della condizione, enunciata nella parte introduttiva dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat, che la deroga «non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale», le autorità nazionali competenti devono, inizialmente, esaminare lo stato di conservazione nel quale si trovano tali popolazioni. Soltanto al termine del summenzionato esame, tali autorità saranno in grado di valutare l'impatto che la deroga può avere sullo stato di conservazione di dette popolazioni<sup>33</sup>.

78. La terza questione, lettera a), attiene ai livelli geografici con riferimento ai quali, in tale contesto, dev'essere valutato lo stato di conservazione di una popolazione di lupi. Il giudice del rinvio chiede se tale valutazione debba essere effettuata, oltre che a livello del territorio locale interessato dalla deroga, con riferimento all'intero territorio dello Stato membro, o addirittura a livello transfrontaliero allorché l'area di ripartizione naturale della popolazione in questione si estende nel territorio di più paesi.

79. In proposito, atteso che la direttiva habitat non definisce né la nozione di «popolazione» né quella di «area di ripartizione naturale», il loro significato nel contesto del suo articolo 16, paragrafo 1, può essere chiarito alla luce della ratio della direttiva in parola. Ai sensi del suo articolo 2, paragrafi 1 e 2, in combinato disposto, tale ratio consiste, in particolare, nell'assicurare il mantenimento e il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle specie di interesse comunitario «nel territorio europeo degli Stati membri». La nozione di «stato di conservazione soddisfacente» è, peraltro, definita, all'articolo 1, i), di detta direttiva, con riferimento alle popolazioni che occupano questo stesso territorio.

<sup>33</sup> V., in tal senso, documento di orientamento della Commissione, pag. 62, punto 43.

80. Alla luce di tali considerazioni, la nozione di «popolazione», ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat, non può essere ridotta al branco locale oggetto di una deroga. In tale ottica, la Corte, nella sentenza del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia<sup>34</sup>, ha valutato lo stato di conservazione del lupo con riferimento al territorio nazionale<sup>35</sup>.

81. Nello stesso senso, il documento di orientamento della Commissione definisce la nozione di «popolazione» come comprensiva di un gruppo di esemplari della medesima specie che vivono simultaneamente in una stessa area geografica e che possono riprodursi tra loro<sup>36</sup>. Secondo tale documento, la nozione di «area di ripartizione naturale» circoscrive, per parte sua, i confini spaziali entro i quali la popolazione evolve<sup>37</sup>.

82. In tale prospettiva, come raccomandano detto documento e le linee guida del LCIE e come hanno affermato la Tapiola, i governi finlandese e danese nonché la Commissione, lo stato di conservazione delle popolazioni delle specie interessate, così come l'impatto che la prevista deroga può avere su quest'ultimo, devono essere valutati con riferimento al territorio dello Stato membro o, se del caso, alla regione biogeografica interessata allorché le frontiere di tale Stato membro coprono più regioni biogeografiche<sup>38</sup>.

83. Inoltre, come sottolineato da tutti gli interessati che hanno depositato osservazioni scritte e come previsto dal documento di orientamento della Commissione<sup>39</sup>, la valutazione dell'impatto di una deroga a livello del territorio di un branco locale risulta generalmente necessaria allo scopo di determinare la sua incidenza sullo stato di conservazione della popolazione di cui trattasi su più larga scala. Infatti, dal momento che una deroga deve rispondere a un problema specifico in una situazione particolare<sup>40</sup>, le sue conseguenze sono, ipoteticamente, idonee a manifestarsi più nell'immediato nel territorio locale oggetto della deroga stessa. Orbene, lo stato di conservazione di una popolazione a livello nazionale o biogeografico dipende dall'impatto cumulativo delle differenti deroghe che incidono su territori locali nonché, eventualmente, delle altre cause di mortalità dovute all'uomo che intervengono localmente<sup>41</sup>.

34 C-342/05, EU:C:2007:341, punto 27.

35 Per quanto concerne il territorio finlandese, ricordo che la specie *Canis lupus* costituisce una specie di interesse comunitario rigorosamente protetta soltanto al di fuori della zona di gestione del patrimonio rangifero [v. allegato IV, lettera a), della direttiva habitat].

36 Documento di orientamento della Commissione, pag. 62, punto 43. V., inoltre, il documento del gruppo di esperti Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) intitolato «Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores» (1° luglio 2008, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines\\_for\\_population\\_level\\_management.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management.pdf); in prosieguo: le «linee guida del LCIE», pagg. 7 e 8). Tale documento è stato preparato su richiesta della Commissione perché rispecchiasse le migliori prassi di gestione dei grandi carnivori. La Commissione raccomanda, a tale titolo, agli Stati membri gli orientamenti in esso contenuti (v. Commissione, «Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores», 1° luglio 2008, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines\\_for\\_population\\_level\\_management\\_ec\\_note.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/guidelines_for_population_level_management_ec_note.pdf)). Detto documento, pur non essendo vincolante, fornisce altresì indicazioni rilevanti ai fini dell'interpretazione della direttiva habitat.

37 Documento di orientamento della Commissione, pag. 11, punto 19. Ai sensi delle linee guida del LCIE (pag. 9), tali confini possono estendersi per varie centinaia di chilometri quadrati trattandosi di una popolazione di lupi.

38 V. documento di orientamento della Commissione, pag. 63, punti 45 e 46, nonché linee guida del LCIE, pag. 22. Ai sensi dell'articolo 1, lettera c), iii), della direttiva habitat, il territorio dell'Unione comprende nove regioni biogeografiche, ossia le regioni alpina, atlantica, del Mar Nero, boreale, continentale, macaronica, mediterranea, panonica e steppica. Il documento intitolato «Reporting Under Article 17 of the Habitats Directive – Explanatory Notes and Guidelines for the Period 2013-2018» (maggio 2017, [http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats\\_art17](http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17), pag. 18) prevede che, qualora il territorio di uno Stato membro si estenda su più regioni biogeografiche, le relazioni sull'attuazione della direttiva habitat, il cui deposito è previsto dall'articolo 17, paragrafo 1, di tale direttiva ogni sei anni, devono comprendere una valutazione a livello di ciascuna di tali regioni. La portata dell'obbligo di esame dello stato di conservazione delle popolazioni delle specie di interesse comunitario ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, di detta direttiva rispecchia, così, quella degli obblighi di sorveglianza e di relazione gravanti sugli Stati membri in forza dell'articolo 17, paragrafo 1, della medesima direttiva.

39 Documento di orientamento della Commissione, pag. 63, punto 46. La Commissione vi raccomanda che la valutazione dello stato di conservazione di una popolazione sia effettuata a livello locale e, successivamente, posta a raffronto con la situazione prevalente a livello nazionale o biogeografico.

40 V. paragrafo 54 delle presenti conclusioni.

41 V. paragrafo 95 delle presenti conclusioni.

84. Non condivido invece l'argomento, addotto dall'Agenzia dinanzi al giudice del rinvio, secondo il quale, per dimostrare che la condizione in esame è soddisfatta nel caso di specie, sarebbe sufficiente provare che la deroga non pone in pericolo il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente della popolazione di lupi nella sua area di ripartizione naturale definita a livello transfrontaliero. Sebbene l'Agenzia non abbia precisato l'estensione dell'area di ripartizione naturale della popolazione di lupi in questione, dalle informazioni fornite dalla Tapiola risulta che essa potrebbe comprendere alcune parti dei territori della Finlandia e della Russia<sup>42</sup>.

85. Al riguardo, ricordo, in primo luogo, che la direttiva habitat mira unicamente ad assicurare la conservazione delle popolazioni delle specie di interesse comunitario nel territorio degli Stati membri. In secondo luogo, gli Stati terzi non sono vincolati dagli obblighi di protezione rigorosa di tali specie che discendono dalla direttiva in parola. Pertanto, uno Stato membro non dispone, in pratica, della possibilità di verificare né di prevedere ragionevolmente il numero e il tipo di esemplari di dette specie il cui abbattimento può essere autorizzato o tollerato da uno Stato terzo<sup>43</sup>. Atteso che l'impatto di una deroga sullo stato di conservazione di una popolazione dipende dall'effetto cumulativo delle differenti cause di mortalità dovute all'uomo, esso non può essere valutato con riferimento ad un territorio che attraversa le frontiere di uno Stato terzo.

86. Mi sembra che la valutazione della Corte nella sentenza del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia<sup>44</sup> sia sottesa a tale approccio. Come rilevato dalla Tapiola, in tale sentenza la Corte si è pronunciata sullo stato di conservazione del lupo soltanto con riferimento al territorio finlandese, senza esaminarlo con riferimento alla popolazione transfrontaliera.

87. Tale conclusione lascia impregiudicata la questione se uno Stato membro possa dimostrare che la popolazione di cui trattasi beneficia di uno stato di conservazione soddisfacente, allorché la sua area di ripartizione naturale copre il territorio di vari Stati membri, provando che essa si trova in un siffatto stato a livello della zona transfrontaliera interessata<sup>45</sup>.

88. Ne traggo la conclusione che, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, una deroga ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat non può essere adottata senza che siano stati valutati lo stato di conservazione delle popolazioni della specie interessata nonché l'impatto che la prevista deroga può avere su quest'ultimo, a livello dell'intero territorio dello Stato membro o della regione biogeografica interna a quest'ultimo nella quale tale deroga è destinata ad essere attuata.

## *2. Sulla portata della condizione relativa all'assenza di pregiudizio per il mantenimento delle popolazioni interessate in uno stato di conservazione soddisfacente*

89. Con le lettere b) e c) della sua terza questione, che esaminerò congiuntamente, il giudice del rinvio intende sapere se l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat osti necessariamente all'adozione di una deroga qualora lo stato di conservazione delle popolazioni della specie interessata non sia soddisfacente.

42 Rilevo altresì che, secondo la tabella 4 e l'appendice 1 delle linee guida del LCIE (pagg. 48, 65 e 66), i lupi che vivono nel territorio finlandese fanno parte della popolazione della Carelia (Russia), la quale include i lupi che si trovano in Finlandia e in parte del territorio russo. V., altresì, Commissione, «Key actions for large carnivore populations», 4 febbraio 2015, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key\\_actions\\_large\\_carnivores\\_2015.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/key_actions_large_carnivores_2015.pdf), pag. 46. Ciò premesso, la decisione di rinvio non precisa che l'Agenzia abbia dimostrato che la popolazione così definita si trovi in uno stato di conservazione soddisfacente.

43 Ciò vale a fortiori qualora lo Stato terzo interessato non sia, come in particolare la Russia, parte della Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, firmata a Berna il 19 settembre 1979, conclusa a nome della Comunità con decisione 82/72/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1981 (GU 1982, L 38, pag. 1) (in prosieguo: la «Convenzione di Berna»).

44 C-342/05, EU:C:2007:341, punto 27.

45 Le linee guida del LCIE (pagg. 23, 26 e 27) militano a favore di un simile approccio e sottolineano l'importanza della cooperazione interstatale ai fini della gestione delle popolazioni di grandi carnivori. V., altresì, in tal senso, documento di orientamento della Commissione, pag. 63, punto 46.

90. In proposito, la formulazione di tale disposizione, nella parte in cui menziona il «mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente» delle popolazioni oggetto di una deroga, potrebbe lasciar pensare che lo stato di conservazione soddisfacente di tali popolazioni costituisca un prerequisito ai fini della sua adozione.

91. La Corte, tuttavia, ha respinto tale interpretazione nella sentenza del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia<sup>46</sup>. Essa ha ivi dichiarato che la summenzionata condizione è soddisfatta, anche se le popolazioni in questione non si trovano in uno stato di conservazione soddisfacente, purché sia debitamente accertato che la deroga non è tale da *peggiorare* il loro stato di conservazione già non soddisfacente *né da impedire* il loro riassetamento, in condizioni di conservazione soddisfacente. È perciò sufficiente che la deroga sia, perlomeno, neutra dal punto di vista dello stato di conservazione della specie – ipotesi che si riferisce, secondo la Corte, a situazioni eccezionali.

92. Aggiungo che le disposizioni della direttiva habitat devono essere interpretate alla luce del principio di precauzione sancito all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE<sup>47</sup>, a cui hanno fatto riferimento la Tapiola e la Commissione. Tale principio implica che, se l'esame dei migliori dati scientifici disponibili lascia sussistere un'incertezza significativa riguardo alla questione se una deroga pregiudicherà o meno il mantenimento o il ripristino delle popolazioni della specie interessata in uno stato di conservazione soddisfacente, lo Stato membro dovrebbe astenersi dall'adozzarla o dal darle esecuzione<sup>48</sup>.

*3. Sull'incidenza del piano di gestione e della normativa nazionale che fissa il numero massimo di esemplari che possono essere abbattuti*

93. Con la sua prima questione, lettera a), il giudice del rinvio chiede se rilevi, ai fini della valutazione di conformità di una deroga all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat, che essa si inserisca nel contesto di un piano di gestione e di una normativa nazionale che fissa un contingente massimo di esemplari che possono essere abbattuti per un dato anno cinegetico nel territorio nazionale sulla base di tale disposizione.

94. Al pari della Tapiola, dell'Agenzia, dei governi finlandese e danese nonché della Commissione, ritengo che tale circostanza costituisca un fattore rilevante a tal fine. Infatti, la fissazione di un numero massimo di catture autorizzabili in tale territorio è idonea a garantire che l'effetto cumulativo annuo delle deroghe individuali non pregiudichi il mantenimento o il ripristino delle popolazioni della specie interessata in uno stato di conservazione soddisfacente<sup>49</sup>. Il documento di orientamento della Commissione raccomanda del resto l'adozione di piani di gestione per il motivo che rappresentano «il modo migliore di dimostrare la conformità ai rigorosi presupposti di cui all'articolo 16 [della direttiva habitat]»<sup>50</sup>.

95. Beninteso, a tal fine, le modalità di cui al piano di gestione e alla normativa in questione devono garantire l'effettivo rispetto di detti presupposti. In particolare, affinché l'uccisione di un numero di esemplari che raggiunge il contingente massimo prestabilito sia conforme a detti presupposti, tale contingente dev'essere stato fissato tenendo conto dell'effetto cumulativo delle deroghe fondate sull'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat, di quelle concesse sulla base di altre ipotesi di deroga nonché delle altre cause di mortalità dovute all'uomo<sup>51</sup>. Come rilevato dalla Tapiola, dal punto di vista dello stato di conservazione della popolazione di cui trattasi, contano soltanto il numero e il tipo di esemplari periti, senza che rilevi la causa della loro morte.

46 C-342/05, EU:C:2007:341, punto 29.

47 Sentenza del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 44).

48 V. paragrafo 63 delle presenti conclusioni.

49 V., in proposito, linee guida del LCIE, pag. 31.

50 Documento di orientamento della Commissione, pag. 59, punto 33 (v., altresì, pag. 65, punto 54). V., inoltre, linee guida del LCIE, pagg. 30 e 31.

51 V. documento intitolato «LCIE Policy Support Statement – Lethal Control and Hunting of Large Carnivores», allegato alle linee guida del LCIE, pag. 72.

96. Nel caso di specie, nelle decisioni controverse, l'Agenzia ha dichiarato che il limite di 46 esemplari fissato all'articolo 1 del regolamento n. 1488/2015 consentiva di garantire che il mantenimento o il ripristino della popolazione di lupi in uno stato di conservazione soddisfacente non fosse posto in pericolo.

97. La Tapiola e la Commissione mettono in dubbio tale valutazione considerati, in particolare, i dati illustrati al paragrafo 66 delle presenti conclusioni. Da un lato, la Tapiola afferma che tale limite massimo era troppo elevato alla luce delle dimensioni della popolazione di lupi e del suo stato di conservazione. D'altro lato, la caccia finalizzata alla gestione, contrariamente alle raccomandazioni contenute nel piano di gestione e alle deroghe concesse sulla base di esso, avrebbe preso di mira un numero rilevante di esemplari riproduttori. Circa la metà dei 43 o 44 lupi uccisi sulla base di tali deroghe – e, in particolare, quattro dei sette lupi abbattuti dai sigg. Mustonen e Ruhanen – sarebbero stati esemplari riproduttori. Orbene, ricordo che ai sensi del piano di gestione, la vitalità di un branco di lupi imponeva che fossero presi di mira gli esemplari non riproduttori<sup>52</sup>. La Tapiola e la Commissione osservano che la popolazione di lupi è diminuita drasticamente dopo l'attuazione di dette deroghe.

98. I dati fatti valere da queste ultime, supponendo che siano confermati dal giudice del rinvio, costituiscono forti indizi volti a dimostrare che il contingente massimo prestabilito nella normativa finlandese, unitamente all'assenza del divieto di abbattere esemplari riproduttori, non garantiva che le deroghe di gestione adottate entro i limiti di tale contingente, tra cui quelle di cui trattasi nel procedimento principale, non pregiudicassero il mantenimento o il ripristino della popolazione di lupi in uno stato di conservazione soddisfacente.

#### ***D. Sulla portata delle condizioni specifiche enunciate all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat***

99. L'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat subordina il ricorso all'ipotesi di deroga ivi prevista al rispetto di condizioni relative al carattere selettivo delle catture, alla limitazione e alla specificazione del numero di esemplari prelevati nonché al rigoroso controllo delle condizioni nelle quali tali catture sono effettuate. Una risposta esaustiva alla prima questione pregiudiziale presuppone che la Corte fornisca al giudice del rinvio alcune precisazioni in ordine al contenuto di tali requisiti in una situazione come quella di cui al procedimento principale.

100. Come evidenziato dalle precedenti considerazioni, la condizione preliminare generale al cui rispetto l'articolo 16, paragrafo 1, di tale direttiva subordina qualsiasi deroga, condizione relativa all'assenza di pregiudizi per il mantenimento o il ripristino delle popolazioni in questione in uno stato di conservazione soddisfacente, impone già alcune restrizioni in ordine al numero e, eventualmente, ai tipi di esemplari che possono essere prelevati.

101. Allo scopo di attribuire un contenuto proprio alle condizioni specifiche enunciate alla lettera e) di tale disposizione e di preservarne l'effetto utile, a mio avviso, esse devono essere interpretate nel senso che limitano, inoltre, la facoltà di derogare agli obblighi di protezione rigorosa delle popolazioni delle specie interessate *anche allorché la prevista deroga non impedirà il mantenimento o il ripristino di tali popolazioni in uno stato di conservazione soddisfacente*.

102. In quest'ottica, il documento di orientamento della Commissione dichiara che l'ipotesi di deroga prevista all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat si accompagna a «significativi» vincoli aggiuntivi rispetto a quelli che accompagnano le cause di deroga enunciate nelle altre lettere di tale disposizione, cosicché la sua applicazione «sembra in pratica eccezionale»<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> V. paragrafo 21 delle presenti conclusioni.

<sup>53</sup> Documento di orientamento della Commissione, pag. 58, punto 26, e pag. 59, punto 30.

103. La Commissione vi propone, a mio avviso correttamente, un criterio secondo il quale una deroga non può essere adottata sulla base dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat qualora rischi di avere un «impatto negativo sulla popolazione interessata significativo in termini quantitativi o qualitativi (ossia un impatto negativo sulla struttura di una popolazione)»<sup>54</sup>. In presenza di un simile rischio, la deroga sarebbe esclusa quand'anche non arrivi ad impedirne il mantenimento o il ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente.

104. La portata delle tre condizioni specifiche sancite alla lettera e) di tale disposizione dev'essere determinata alla luce delle suesposte considerazioni.

105. *In primo luogo*, l'interpretazione della condizione relativa al «numero limitato» di catture autorizzate ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat, può essere chiarita dalla giurisprudenza relativa all'analoga condizione concernente la «piccola quantità» di esemplari prelevati, enunciata all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva uccelli.

106. In proposito, la Corte ha dichiarato che il numero di uccelli che possono essere cacciati sulla base di tale disposizione dipende dal livello di popolazione della specie, dal suo stato di conservazione e dalle sue caratteristiche biologiche. Tale numero dev'essere determinato alla luce di dati di natura geografica, climatica, ambientale e biologica nonché della valutazione della situazione della specie interessata per quanto riguarda il tasso di riproduzione e la mortalità annuale complessiva dovuta a cause naturali<sup>55</sup>.

107. *In secondo luogo*, secondo il documento di orientamento della Commissione<sup>56</sup>, il requisito relativo al carattere selettivo delle catture degli esemplari della specie interessata indica anzitutto il prendere di mira una specie ad eccezione di qualsiasi altra<sup>57</sup>. A mio avviso, tale requisito, interpretato alla luce della portata generale delle condizioni specifiche enunciate all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat, come descritta al paragrafo 103 delle presenti conclusioni, può altresì, in funzione delle circostanze, richiedere di prendere di mira più precisamente esemplari o categorie di esemplari determinati<sup>58</sup>.

54 Documento di orientamento della Commissione, pag. 58, punto 28.

55 V. sentenze dell'8 giugno 2006, WWF Italia e a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punti 25 e 29), nonché del 21 giugno 2018, Commissione/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punto 62). La Corte ha considerato che, per verificare il rispetto della condizione relativa al prelievo in «piccola quantità» prevista all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva uccelli, una proporzione inferiore a o dell'ordine dell'1% della mortalità annuale totale, a seconda che la specie potesse o meno essere cacciata, costituiva una base di riferimento alla luce dei lavori scientifici disponibili [v., in particolare, sentenze del 15 dicembre 2005, Commissione/Finlandia (C-344/03, EU:C:2005:770, punti 53 e 54) nonché del 21 giugno 2018, Commissione/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, punti da 63 a 65 e giurisprudenza ivi citata)].

56 Documento di orientamento della Commissione, pag. 59, punto 32.

57 V., altresì, in tal senso, revisione della risoluzione n. 2 (1993) relativa alla portata degli articoli 8 e 9 della Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata il 2 dicembre 2011 [T-PVS (2011), pag. 36], pag. 38. Tale risoluzione costituisce un documento interpretativo concernente la Convenzione di Berna. Atteso che la direttiva habitat si ispira in larga parte a tale convenzione [v., in proposito, parere del Comitato economico e sociale in merito alla proposta di direttiva del Consiglio relativa alla tutela degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche ed agli allegati complementari (GU 1991, C 31, pag. 1, punto 1.2), nonché documento di orientamento della Commissione, pagg. 7 e 8, punti 7 e 8], detta risoluzione, in particolare il suo allegato, è idonea a guidare la Corte in sede di interpretazione della direttiva in parola.

58 Rilevo, in proposito, che secondo la guida alla disciplina della caccia nell'ambito della direttiva uccelli (2008, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting\\_guide\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_it.pdf), pag. 69), la condizione di selettività prevista all'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), di tale direttiva designa la specie, o addirittura la sottospecie, il genere o la classe di età considerata dalla deroga.

108. In tale ottica, il grado di selettività richiesto dipende, anch'esso, come hanno affermato, in sostanza, i governi danese e svedese nonché la Commissione, dal livello della popolazione di cui trattasi, dal suo stato di conservazione e dalle sue caratteristiche biologiche<sup>59</sup>. Per alcune specie o popolazioni, può risultare necessario prendere di mira esemplari identificati individualmente, sulla base di taluni tratti biologici (in particolare sul piano genetico o sotto il profilo del loro ruolo all'interno del gruppo<sup>60</sup>) o ancora della loro appartenenza ad un gruppo di esemplari che occupano un determinato territorio.

109. *In terzo luogo*, la condizione relativa all'inquadramento delle deroghe fondate sull'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva habitat mediante condizioni rigorosamente controllate implica, in particolare, che tali condizioni così come la maniera in cui si vigila sul loro rispetto consentono di garantire il carattere selettivo e limitato delle catture degli esemplari delle specie interessate.

110. Al riguardo, la Corte ha già constatato che i procedimenti amministrativi devono essere organizzati in modo tale che tanto le decisioni di autorizzazione dei prelievi in deroga ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva uccelli quanto le modalità di applicazione di tali decisioni siano assoggettate ad un controllo efficace effettuato tempestivamente<sup>61</sup>.

111. Il documento di orientamento della Commissione conforta tale approccio dichiarando che le deroghe devono essere oggetto di autorizzazioni chiare che precisano gli esemplari o gruppi di esemplari che possono essere abbattuti e il loro numero, nonché i luoghi e le date delle catture autorizzate<sup>62</sup>. Inoltre, per qualsiasi deroga fondata sull'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva habitat, l'autorità nazionale competente deve sincerarsi del rispetto delle condizioni ivi previste prima della sua adozione e vigilare sul suo impatto a posteriori<sup>63</sup>.

112. Competerà al giudice del rinvio stabilire se l'Agenzia abbia dimostrato, sulla base di dati scientifici, che i limiti territoriali e quantitativi che circoscrivono le deroghe di gestione, tenuto conto anche della maniera in cui il loro rispetto è stato controllato, bastassero per garantire che esse non avrebbero avuto un impatto negativo significativo sullo stato di conservazione della popolazione di lupi. Mi sembra poco probabile che ciò sia avvenuto tenuto conto, da un lato, della rilevanza del numero di esemplari colpiti rispetto alla popolazione totale di lupi secondo le cifre dedotte dalla Tapiola e dalla Commissione (supponendo che siano confermate)<sup>64</sup>, e, d'altro lato, dell'assenza del divieto di prendere di mira esemplari riproduttori.

59 Ciò vale fatta salva la necessità di principio, evidenziata dal governo danese e dalla Commissione, di prendere di mira specificamente l'esemplare responsabile di disordini allorché la deroga mira a prevenire taluni danni. Tale esigenza discende già, tuttavia, dalla condizione relativa all'assenza di un'altra soluzione valida (nel contesto, più precisamente, del test di idoneità, come illustrato ai paragrafi 68 e 69 delle presenti conclusioni).

60 Secondo la Commissione, il ruolo essenziale degli esemplari di lupi riproduttori nell'equilibrio del branco impone che essi siano preservati. V., altresì, conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Finlandia (C-342/05, EU:C:2006:752, paragrafo 49).

61 V., in tal senso, sentenza dell'8 giugno 2006, WWF Italia e a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punto 47).

62 Documento di orientamento della Commissione, pag. 59, punto 31.

63 Tale obbligo risulta altresì dall'articolo 16, paragrafo 3, lettere d) ed e), della direttiva habitat, il quale richiede che le informazioni degli Stati membri di cui al paragrafo 2 di tale articolo indichino «l'autorità abilitata a dichiarare e a controllare che le condizioni richieste sono soddisfatte» nonché «le misure di controllo attuate ed i risultati ottenuti». V., inoltre, documento di orientamento della Commissione, pag. 67, punto 59.

64 V. paragrafo 66 delle presenti conclusioni.

## V. Conclusione

113. Alla luce dell'insieme delle precedenti considerazioni, propongo alla Corte di rispondere nel modo seguente alle questioni pregiudiziali sollevate dal Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia):

- 1) L'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della 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, come modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013, non osta a che uno Stato membro deroghi al proprio obbligo di garantire il divieto di uccisione deliberata degli esemplari delle specie di cui all'allegato IV, lettera a), della direttiva 92/43, tra le quali la specie *Canis lupus*, obbligo previsto all'articolo 12, lettera a), di tale direttiva, autorizzando la caccia al lupo allo scopo di contrastare il bracconaggio, di prevenire aggressioni a danno dei cani e/o di incrementare il senso di sicurezza generale della popolazione, purché tale Stato membro dimostri che sono soddisfatte tutte le condizioni enunciate all'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), di detta direttiva.
- 2) L'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 92/43, come modificata dalla direttiva 2013/17, nella parte in cui prevede che una deroga fondata su tale disposizione possa essere adottata soltanto se non esiste un'altra soluzione valida, dev'essere interpretato nel senso che uno Stato membro, a tal fine, deve individuare gli obiettivi perseguiti mediante la deroga in maniera chiara e precisa nella decisione di deroga, dimostrare che la deroga è idonea alla realizzazione di tali obiettivi e che nessun'altra soluzione permetterebbe di conseguirli.
- 3) L'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 92/43, come modificata dalla direttiva 2013/17, nella parte in cui prevede che una deroga fondata su tale disposizione possa essere adottata soltanto a condizione che non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale, dev'essere interpretato nel senso:
  - che osta a che uno Stato membro adotti una simile deroga allorché lo stato di conservazione della popolazione della specie interessata è stato valutato soltanto con riferimento al territorio locale considerato dalla deroga, mentre non è stata effettuata una valutazione a livello di tale Stato membro o della regione biogeografica considerata dalla deroga all'interno di detto Stato membro;
  - che non osta a che uno Stato membro adotti una simile deroga allorché lo stato di conservazione della popolazione della specie interessata non è soddisfacente, purché la deroga non lo deteriori ulteriormente e non impedisca il ripristino di tale popolazione in uno stato di conservazione soddisfacente;
  - che la circostanza che una deroga fondata sull'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 92/43, come modificata dalla direttiva 2013/17, si inserisca nel contesto di un piano di gestione nazionale e di una normativa nazionale che fissa un contingente massimo annuo di esemplari che possono essere abbattuti su tale base nel territorio nazionale garantisce il rispetto di tale condizione soltanto purché il menzionato contingente sia fissato ad un livello tale che l'adozione di un numero di deroghe che raggiungono i limiti di detto contingente, tenuto conto anche delle deroghe eventualmente adottate sulla base dell'articolo 16, paragrafo 1, lettere da a) a d), della direttiva in parola nonché delle altre cause di mortalità dovute all'uomo, non pregiudichi il mantenimento o il ripristino di tali popolazioni in uno stato di conservazione soddisfacente.

- 4) L'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 92/43, come modificata dalla direttiva 2013/17, nella parte in cui prevede che una deroga fondata su tale disposizione possa essere adottata per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV di tale direttiva, specificato dalle autorità nazionali competenti, dev'essere interpretato nel senso che tali autorità, prima della sua adozione, devono dimostrare che una siffatta deroga non rischia di avere un impatto negativo significativo sullo stato di conservazione della popolazione interessata. L'assenza di un simile rischio dev'essere garantita mediante la limitazione del numero di esemplari oggetto della deroga e il carattere selettivo di quest'ultima, secondo modalità che dipendono dal livello di tale popolazione, dal suo stato di conservazione e dalle sue caratteristiche biologiche. Tali condizioni devono essere precisamente definite nella decisione di deroga. Il loro rispetto dev'essere rigorosamente controllato.