



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 25 gennaio 2024¹

Causa C-436/22

Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL)
contro
Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León
(Corte superiore di giustizia di Castiglia e León, Spagna)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche – Regime di rigorosa tutela delle specie animali menzionate nell'allegato IV, lettera a) – Lupo (*Canis lupus*) – Limiti territoriali della tutela rigorosa – Prelievo nell'ambiente naturale di esemplari delle specie della fauna selvatica di cui all'allegato V, lettera a) – Piano regionale per lo sfruttamento del lupo nei territori in cui è autorizzata la caccia – Valutazione dello stato di conservazione delle popolazioni della specie di cui si tratta – Conseguenze di uno stato di conservazione insoddisfacente»

I. Introduzione

1. La protezione del lupo (*Canis lupus*) è attualmente oggetto di un dibattito controverso. Il Parlamento europeo ha così chiesto lo svolgimento di una valutazione dello status di protezione dello stesso² e la Commissione europea ha a tal fine invitato a trasmettere i dati locali³. Anche nell'ambito della Convenzione di Berna⁴ si discute per stabilire se la protezione del lupo debba essere attenuata⁵.

¹ Lingua originale: il tedesco.

² Risoluzione del 24 novembre 2022 sulla protezione degli allevamenti di bestiame e dei grandi carnivori in Europa 2022/2952 [RSP]).

³ Comunicato stampa ip_23_4330 del 4 settembre 2023.

⁴ Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata a Berna il 19 settembre 1979 (GU 1982, L 38, pag. 3); approvata per conto della Comunità con la decisione del Consiglio 82/72/CEE, del 3 dicembre 1981 (GU 1982, L 38, pag. 1).

⁵ V., ad esempio, il rapporto sulla 42ª riunione del comitato permanente dal 28 novembre al 2 dicembre 2022, T-PVS(2022)31, punto 5.2, nonché il recente comunicato stampa della Commissione del 20 dicembre 2023 «La Commissione propone di abbassare lo stato di protezione internazionale del lupo da specie «rigorosamente tutelata» a specie «tutelata» in base a nuovi dati sulla crescita delle popolazioni di questi esemplari e le relative conseguenze», IP/23/6752.

2. Peraltro, la direttiva «habitat»⁶ continua a prevedere la piena tutela del lupo: gli Stati membri dovrebbero non solo designare zone speciali di conservazione per tale specie animale, ma anche proteggere i singoli esemplari in tutto il territorio dell'Unione. La domanda di pronuncia pregiudiziale di cui trattasi riguarda tale secondo sistema di protezione, la tutela delle specie.

3. Per quanto riguarda la tutela delle specie, la direttiva «habitat» prevede due livelli di protezione, ovverosia, da un lato, la rigorosa tutela di talune specie ai sensi dell'articolo 12, che in particolare vieta la caccia in linea di principio, e, dall'altro, una protezione attenuata ai sensi dell'articolo 14, che prevede la limitazione della caccia, consentita in linea di principio, laddove ciò sia necessario per mantenere in uno stato di conservazione soddisfacente la specie in questione.

4. Entrambe le forme di tutela delle specie sono applicabili al lupo. Il fattore determinante è il luogo in cui esso si trova. Ai sensi della direttiva «habitat», l'articolo 14 si deve applicare al lupo in Spagna a nord del fiume Duero e l'articolo 12 a quello a sud del medesimo fiume. Così, la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Comunità autonoma di Castiglia e León), attraverso cui scorre tale fiume, consente la caccia del lupo a nord.

5. La domanda di pronuncia pregiudiziale di cui trattasi nasce da una controversia sull'ammissibilità di tale regime venatorio regionale. Poiché lo stato di conservazione del lupo in Spagna non è soddisfacente, il giudice nazionale dubita che sia accettabile che la rigorosa tutela prevista dall'articolo 12 della direttiva «habitat» non si applichi a nord del Duero. Tuttavia, qualora la validità della delimitazione territoriale dei due regimi di tutela da parte della direttiva venisse confermata, la Corte dovrebbe chiarire se la caccia debba comunque essere vietata ai sensi dell'articolo 14 a causa dello stato di conservazione insoddisfacente ai sensi dell'articolo 14.

6. Ad oggi la Corte non ha ancora affrontato suddette due questioni. Tuttavia, esse sono rilevanti non solo per la Spagna, ma anche per la Grecia, la Finlandia, la Bulgaria, la Lettonia, la Lituania, l'Estonia, la Polonia e la Slovacchia, dove il lupo è parimenti soggetto alla sola protezione attenuata di cui all'articolo 14 della direttiva «habitat» in tutto il territorio nazionale o in parte di esso.

II. Contesto normativo

A. Convenzione di Berna

7. Nell'ambito del diritto internazionale, riveste particolare importanza la Convenzione di Berna relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa. La Comunità economica europea ha ratificato tale Convenzione nel 1982⁷. Sebbene la Spagna l'abbia firmata già nel 1979, essa è entrata in vigore per la Spagna solo nel 1986⁸.

⁶ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7), nella versione modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193).

⁷ Decisione 82/72/CEE del Consiglio del 3 dicembre 1981 (GU 1982, L 38, pag. 1).

⁸ <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104>.

8. L'articolo 2 della Convenzione di Berna enuncia gli obiettivi generali:

«Le parti contraenti adotteranno le misure necessarie a mantenere o portare la presenza della flora e della fauna selvatiche ad un livello che corrisponda in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenuto conto delle esigenze economiche e ricreative nonché delle necessità delle sottospecie, varietà o forme minacciate sul piano locale».

9. L'articolo 6 della Convenzione di Berna contiene disposizioni specifiche relative alla tutela delle specie:

«Ogni parte contraente adotterà necessarie e opportune leggi e regolamenti onde provvedere alla particolare salvaguardia delle specie di fauna selvatica enumerate all'allegato II. Sarà segnatamente vietato per queste specie:

a) qualsiasi forma di cattura intenzionale, di detenzione e di uccisione intenzionale;

(...)».

10. Il lupo è menzionato nell'allegato II della Convenzione di Berna come specie di fauna rigorosamente protetta. Tuttavia, la Spagna ha formulato una riserva e dichiarato che avrebbe protetto il lupo come specie di cui all'allegato III, ossia ai sensi dell'articolo 7^o.

11. Anche l'articolo 7 della Convenzione di Berna prevede misure di protezione:

«1. Ogni parte contraente adotterà le necessarie e opportune leggi e regolamenti onde proteggere le specie di fauna selvatica enumerate all'allegato III.

2. Qualsiasi sfruttamento della fauna selvatica elencata all'allegato II sarà regolamentato in modo da non compromettere la sopravvivenza di tali specie, tenuto conto delle disposizioni dell'articolo 2.

3. Le misure da adottare comprendono segnatamente:

a) periodi di chiusura e/o altri provvedimenti atti a regolare lo sfruttamento;

b) il divieto temporaneo o locale di sfruttamento, ove necessario, onde ripristinare una densità soddisfacente delle popolazioni;

c) (...)».

12. L'articolo 9 della Convenzione di Berna contiene deroghe alle disposizioni di tutela di cui agli articoli 6 e 7 che corrispondono, in sostanza, a quelle previste dall'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva «habitat».

⁹
<https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=104&codeNature=2&codePays=SPA.V.> altresì Salvatori e Linnell, Report on the conservation status and threats for wolf (*Canis lupus*) in Europe per la 25^a riunione del comitato permanente per la convenzione [T-PVS/Inf (2005) 16, pag. 6], e Michel Prieur, Report on the implementation of the Bern Convention in Spain, per la 26^a riunione del comitato permanente per la convenzione [T-PVS/Inf (2006) 7, pag. 3].

B. Direttiva «habitat»

13. Il quindicesimo considerando della direttiva «habitat» riguarda la tutela delle specie:

«considerando che a complemento della [direttiva “uccelli”¹⁰] è necessario istituire un sistema generale di protezione di talune specie di fauna e di flora; che si devono prevedere misure di gestione per talune specie, qualora il loro stato di conservazione lo giustifichi, compreso il divieto di taluni modi di cattura o di uccisione, pur prevedendo la possibilità di deroghe, subordinate a talune condizioni».

14. L'articolo 1, lettere b), f), g) e i), della direttiva «habitat» definisce varie nozioni:

«(...)

g) Specie di interesse comunitario: le specie che nel territorio di cui all'articolo 2:

- i) sono in pericolo, tranne quelle la cui area di ripartizione naturale si estende in modo marginale su tale territorio e che non sono in pericolo né vulnerabili nell'area del paleartico occidentale, oppure
- ii) sono vulnerabili, vale a dire che il loro passaggio nella categoria delle specie in pericolo è ritenuto probabile in un prossimo futuro, qualora persistano i fattori alla base di tale rischio, oppure
- iii) sono rare, vale a dire che le popolazioni sono di piccole dimensioni e che, pur non essendo attualmente in pericolo né vulnerabili, rischiano di diventarlo. Tali specie sono localizzate in aree geografiche ristrette o sparpagliate su una superficie più ampia, oppure
- iv) sono endemiche e richiedono particolare attenzione, data la specificità del loro habitat e/o le incidenze potenziali del loro sfruttamento sul loro stato di conservazione.

Queste specie figurano o potrebbero figurare nell'allegato II e/o IV o V.

(...)

i) Stato di conservazione di una specie: l'effetto della somma dei fattori che, influenzando sulle specie in causa, possono alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza delle sue popolazioni nel territorio di cui all'articolo 2.

Lo “stato di conservazione” è considerato “soddisfacente” quando

- i dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene,
- l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile e

¹⁰ Al momento del procedimento principale era in vigore la 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), come modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193).

- esiste e continuerà probabilmente ad esistere un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine.

(...)).».

15. L'articolo 2 della direttiva «habitat» descrive la finalità della stessa:

«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».

16. L'articolo 4 della direttiva «habitat» disciplina le modalità con cui vengono selezionati i siti protetti dalla direttiva in parola e rinvia, per l'adattamento di tali siti, alla sorveglianza di cui all'articolo 11.

17. L'articolo 11 della direttiva «habitat» impone agli Stati membri l'obbligo di sorvegliare le specie e gli habitat:

«Gli Stati membri garantiscono la sorveglianza dello stato di conservazione delle specie e degli habitat di cui all'articolo 2, tenendo particolarmente conto dei tipi di habitat naturali e delle specie prioritari».

18. L'articolo 12 della direttiva medesima detta gli obblighi fondamentali della tutela delle specie:

«1. 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;
- b) perturbare deliberatamente tali specie, segnatamente durante il periodo di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione;
- c) distruggere o raccogliere deliberatamente le uova nell'ambiente naturale;
- d) deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo.

2. Per dette specie gli Stati membri vietano il possesso, il trasporto, la commercializzazione ovvero lo scambio e l'offerta a scopi commerciali o di scambio di esemplari presi dall'ambiente naturale, salvo quelli legalmente raccolti prima della messa in applicazione della presente direttiva.

(...)).».

19. L'articolo 14 della direttiva «habitat» contiene le norme relative al prelievo di talune specie di fauna nell'ambiente naturale:

«1. Gli Stati membri, qualora lo ritengano necessario alla luce della sorveglianza prevista all'articolo 11, adottano misure affinché il prelievo nell'ambiente naturale di esemplari delle specie della fauna e della flora selvatiche di cui all'allegato V, nonché il loro sfruttamento, siano compatibili con il loro mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente.

2. Nel caso in cui dette misure siano giudicate necessarie, esse debbono comportare la continuazione della sorveglianza prevista dall'articolo 11 e possono inoltre comprendere segnatamente:

- prescrizioni relative all'accesso a determinati settori,
- il divieto temporaneo o locale di prelevare esemplari nell'ambiente naturale e di sfruttare determinate popolazioni,
- la regolamentazione dei periodi e/o dei metodi di prelievo,
- l'applicazione, all'atto del prelievo, di norme cinegetiche o alieutiche che tengano conto della conservazione delle popolazioni in questione,
- l'istituzione di un sistema di autorizzazioni di prelievi o di quote,
- la regolamentazione dell'acquisto, della vendita, della messa in vendita, del possesso o del trasporto in vista della vendita di esemplari,
- l'allevamento in cattività di specie animali, nonché la riproduzione artificiale di specie vegetali, a condizioni rigorosamente controllate, onde ridurre il prelievo nell'ambiente naturale,
- la valutazione dell'effetto delle misure adottate».

20. L'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva «habitat» prevede deroghe agli articoli 12 e 14.

21. L'articolo 17, paragrafo 1, della direttiva «habitat» impone agli Stati membri e alla Commissione l'elaborazione di periodiche relazioni sull'attuazione delle disposizioni adottate nell'ambito della stessa direttiva e, in particolare, sullo stato di conservazione delle specie:

«Ogni sei anni a decorrere dalla scadenza del termine previsto all'articolo 23, gli Stati membri elaborano una relazione sull'attuazione delle disposizioni adottate nell'ambito della presente direttiva. Tale relazione comprende segnatamente informazioni relative alle misure di conservazione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, nonché la valutazione delle incidenze di tali misure sullo stato di conservazione dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e delle specie di cui all'allegato II e i principali risultati della sorveglianza di cui all'articolo 11. Tale relazione, conforme al modello di relazione elaborato dal comitato, viene trasmessa alla Commissione e resa nota al pubblico».

22. L'allegato II, lettera a), della direttiva «habitat» indica, tra l'altro, il lupo tra le specie prioritarie per le quali devono essere designate zone di conservazione, ma in Spagna riguarda solo le popolazioni a sud del fiume Duero¹¹. Il lupo è altresì menzionato nell'allegato IV, lettera a) come specie che richiede una protezione rigorosa, ai sensi dell'articolo 12, da cui però le popolazioni spagnole a nord del Duero, tra l'altro, sono escluse. Per contro, tali popolazioni di lupi sono indicate nell'allegato V, lettera a).

C. Diritto spagnolo statale

23. L'articolo 56 della Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (legge n. 42/2007 del 13 dicembre, sul patrimonio naturale e la biodiversità; in prosieguo: la «legge n. 42/2007») nella versione applicabile al caso di specie stabilisce l'elenco delle specie selvatiche in regime di protezione speciale, che include le specie, le sottospecie e le popolazioni che meritano attenzione e protezione particolare in base al loro valore scientifico, ecologico e culturale, a causa della loro unicità, rarità o grado di minaccia, nonché quelle definite protette negli allegati delle direttive e delle convenzioni internazionali ratificate dalla Spagna. Sebbene l'articolo 65, paragrafo 1, di tale legge stabilisca che la caccia e la pesca in acque continentali potranno essere effettuate solo nei confronti delle specie stabilite dalle Comunità autonome, ciò non potrà in nessun caso riguardare le specie incluse nell'elenco delle specie in regime di protezione speciale.

24. Nel 2021 il Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (ministero per la transizione ecologica e la sfida demografica, Spagna) ha adottato la Orden (decreto) TED/980/2021, del 20 settembre, che modifica l'allegato al Real Decreto (regio decreto) 139/2011, del 4 febbraio, relativo all'elaborazione dell'elenco delle specie selvatiche in regime di protezione speciale e del catalogo spagnolo delle specie minacciate). In forza del decreto in parola tutte le popolazioni spagnole di lupi sono state incluse in detto elenco. Il decreto contiene una prima disposizione aggiuntiva relativa alla compatibilità delle misure fino ad allora in vigore, il cui paragrafo 2 stabilisce che misure per l'abbattimento e la cattura di esemplari possono, in presenza di determinate condizioni, essere applicate mediante un'autorizzazione amministrativa.

D. Normativa della Comunità autonoma di Castiglia e León

25. L'articolo 7 della Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León (legge n. 4/1996, del 12 luglio, in materia di caccia della Comunità autonoma di Castiglia e León; in prosieguo: la «legge n. 4/1996»), attualmente abrogata ma in vigore al momento dell'approvazione del piano venatorio controverso, stabiliva che le specie cinegetiche erano quelle definite tali nell'allegato I della legge in parola. Detto allegato I comprende il lupo a nord del fiume Duero.

26. Attualmente è in vigore la Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León (legge n. 4/2021, del 1° luglio, in materia di caccia e gestione sostenibile delle risorse venatorie della Comunità autonoma di Castiglia e León; in prosieguo: la «legge 4/2021»), il cui articolo 6 stabilisce che la caccia poteva essere praticata solo sulle specie cinegetiche e che sono considerate tali quelle comprese nell'allegato I. Quest'ultimo prevede tra le specie di caccia grossa, il «Lupo (*Canis lupus*) a nord del fiume Duero». La legge

¹¹ Il fiume Duero scorre longitudinalmente attraverso la Comunità autonoma di Castiglia e León per 572 km prima di entrare in Portogallo e sfociare in Oporto.

4/2021 contiene anche disposizioni relative all'esclusione dall'allegato I delle specie che rientrino in un qualsiasi ambito di protezione ai sensi della normativa nazionale di base, il che comporta il divieto della loro caccia, o, quando siffatta esclusione sia ritenuta necessaria, disposizioni per garantire adeguatamente la conservazione delle stesse. Ai sensi della legge in parola potranno essere altresì temporaneamente escluse dalla pratica venatoria alcune delle specie dichiarate cinegetiche, qualora ciò sia necessario per garantirne adeguatamente la conservazione. L'articolo 38 della legge succitata (prima della sua abrogazione da parte della Corte costituzionale spagnola) prevedeva che per qualsiasi modalità di caccia del lupo fosse necessaria l'autorizzazione del ministero della Comunità autonoma competente in materia di caccia, ossia la massima autorità competente nel territorio di Castiglia e León, e che un esemplare di lupo abbattuto avesse un valore di EUR 6 000.

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

27. Il 17 febbraio 2020, l'Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (Associazione per la conservazione e lo studio del lupo iberico, Spagna; in prosieguo: l'«ASCEL») ha presentato un ricorso amministrativo dinanzi al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Corte superiore di giustizia di Castiglia e León, Spagna) contro l'Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Amministrazione della Comunità autonoma di Castiglia e León, Spagna). L'ASCEL chiede l'annullamento della decisione del 9 ottobre 2019 della Dirección General del Patrimonio Natural y Política Forestal [de la Junta de Castilla y León] (Direzione generale del patrimonio naturale e della politica forestale dell'Amministrazione della Comunità autonoma di Castiglia e León, Spagna), che approva il Piano faunistico venatorio territoriale relativo al lupo negli ambiti territoriali di caccia situati a nord del fiume Duero in Castiglia e León per le stagioni 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022 (in prosieguo: il «piano venatorio»). Essa chiede inoltre il risarcimento dei danni causati alla fauna selvatica durante ciascuna stagione venatoria.

28. Secondo la relativa motivazione, il piano venatorio si basa su un censimento regionale del lupo che risale agli anni 2012-2013, su un censimento nazionale elaborato tra il 2012 e il 2014 e su relazioni di monitoraggio annuali che comportano minori sforzi di prospezione e monitoraggio rispetto a quelli adoperati per preparare un censimento. Sulla base dei dati disponibili e applicando diversi fattori, nel piano in parola si stima che prima delle operazioni di caccia vi fossero 1 051 esemplari di lupi a nord del fiume Duero in Castiglia e León. Il piano venatorio divide il territorio di Castiglia e León a nord del fiume Duero con la presenza di lupi in 28 suddivisioni territoriali. Esso calcola la densità dei lupi in ciascuna di esse, classificandole in base alla rispettiva densità alta, bassa o media e assegnando loro un livello percentuale di sfruttamento cinegetico a seconda di tale densità. Lo stesso conclude che il superamento del 35% di mortalità annua comporterebbe la regressione della popolazione della specie.

29. Il Tribunal Superior de Justicia (Corte superiore di giustizia) fa presente che negli ultimi anni è stato investito di numerosi ricorsi avverso varie disposizioni, di rango inferiore alla legge, riguardanti l'autorizzazione della caccia al lupo. Le disposizioni in parola sono state annullate dalle rispettive sentenze con la motivazione che nel fascicolo amministrativo non era stato inserito alcuno studio scientifico a dimostrazione della sussistenza dei requisiti che giustificavano la dichiarazione di tale specie come specie cinegetica senza comprometterne lo stato di conservazione nella sua area di distribuzione. Tuttavia, dette sentenze sono state impugnate dinanzi al Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), il quale ha accolto i ricorsi. Esso ha dichiarato che non è necessario sottoporre, ogni stagione venatoria, in ciascuna area di

competenza e territoriale, e per ogni specie considerata suscettibile di caccia, a una verifica preventiva, specifica – *ad hoc* – territoriale e sostanziale, del rispetto dei requisiti relativi alla popolazione, alla distribuzione geografica e all'indice di riproduttività di tale specie.

30. Il Tribunal Superior de Justicia (Corte superiore di giustizia) sottopone pertanto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

Poiché ogni misura adottata da uno Stato membro ai sensi [della direttiva «habitat»], [in virtù] dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva, deve essere intesa ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di specie animali di interesse comunitario, come il lupo ([*Canis lupus*]), ci si chiede quanto segue:

- 1) Se le disposizioni degli articoli 2, paragrafo 2, 4, 11, 12, 14, 16 e della [direttiva «habitat»], ostino a che una legge di una Comunità autonoma, la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León (legge n. 4/1996, del 12 luglio, in materia di caccia di Castiglia e León) e, successivamente, Ley 4/2021, de 1 de julio, de Caza y de Gestión Sostenible de los Recursos Cinegéticos de Castilla y León (legge n. 4/2021, del 1° luglio, in materia di caccia e gestione sostenibile delle risorse venatorie di Castiglia e León), dichiarare il lupo quale specie cinegetica e di cui è autorizzata la caccia e, di conseguenza, ne venga autorizzato lo sfruttamento faunistico venatorio negli ambiti territoriali di caccia durante le stagioni 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022, allorché il suo stato di conservazione è insoddisfacente-inadeguato, ai sensi della relazione per il sessennio 2013-2018 che la Spagna ha sottoposto alla Commissione europea nel 2019, e pertanto lo Stato (lo Stato membro, articolo 4 della suddetta direttiva) ha incluso tutte le popolazioni spagnole di lupi nell'elenco delle specie selvatiche in regime di protezione speciale e nel catalogo spagnolo delle specie minacciate, concedendo una protezione rigorosa anche alle popolazioni situate a nord del Duero.
- 2) Se sia compatibile con siffatta finalità la circostanza che venga concessa una protezione diversa al lupo in funzione del fatto che lo stesso si trovi a nord o a sud del fiume Duero, tenuto conto che
 - (i) dal punto di vista scientifico, tale distinzione è attualmente considerata inappropriata,
 - (ii) la valutazione del suo stato di conservazione nelle tre regioni da esso abitate in Spagna, alpina, atlantica e mediterranea, nel periodo 2013-2018 è insoddisfacente,
 - iii) che è una specie soggetta a protezione rigorosa praticamente in tutti gli Stati membri e, in particolare, giacché condivide una regione, in Portogallo e tenuto conto
 - iv) della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'area di distribuzione naturale e sull'ambito territoriale da prendere in considerazione per valutare il suo stato di conservazione, sarebbe maggiormente conforme alla direttiva in parola, senza trascurare quanto disposto all'articolo 2, paragrafo 3 della stessa, che il lupo fosse incluso nell'elenco di cui agli allegati II e IV, senza operare alcuna distinzione tra il nord e il sud del Duero, in modo da consentirne la cattura e l'abbattimento solo laddove non esista un'altra soluzione valida nel rispetto dei termini e dei requisiti di cui all'articolo 16.

Nel caso in cui tale distinzione debba ritenersi giustificata,

- 3) Se nel termine «sfruttamento» di cui all'articolo 14 della suddetta direttiva sia compreso il suo sfruttamento cinegetico, ossia, la sua caccia, in considerazione della particolare importanza che riveste detta specie (prioritaria negli altri territori), tenendo conto che finora la sua caccia è stata consentita e la sua situazione nel periodo 2013-2018 è risultata sfavorevole.
- 4) Se sia in contrasto con l'articolo 14 della suddetta direttiva dichiarare, mediante legge, che il lupo a nord del Duero è una specie cinegetica e di cui è autorizzata la caccia (articolo 7 e allegato I della legge n. 4/1996, del 12 luglio, in materia di caccia di Castiglia e León e articolo 6 e allegato I della legge n. 4/2021, del 1° luglio, in materia di caccia e gestione sostenibile delle risorse venatorie di Castiglia e León), e approvare un piano faunistico venatorio territoriale relativo al lupo negli ambiti territoriali in cui è autorizzata la caccia situati a nord del fiume Duero per le stagioni 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022, in assenza di dati che consentano di valutare se la sorveglianza di cui all'articolo 11 di tale direttiva sia stata rispettata, senza censimento dal 2012-2013 e in mancanza di informazioni sufficienti, oggettive, scientifiche e aggiornate sulla situazione del lupo nel fascicolo utilizzato per elaborare il piano faunistico venatorio territoriale, laddove, durante il periodo 2013-2018 nelle tre regioni abitate dal lupo in Spagna, alpina, atlantica e mediterranea, la valutazione del suo stato di conservazione sia insoddisfacente.
- 5) Se ai sensi delle disposizioni degli articoli 4, 11 e 17 della suddetta direttiva, le relazioni da tenere in considerazione per determinare lo stato di conservazione del lupo (i livelli di popolazione aggiornati ed effettivi, la distribuzione geografica aggiornata, l'indice di riproduttività, ecc.) siano quelle elaborate dallo Stato membro ogni sei anni o, se necessario, in un periodo più breve, mediante un comitato scientifico come quello istituito dal Real Decreto 139/2011 (regio decreto 139/2011), tenendo conto che le loro popolazioni si trovano in diverse Comunità autonome e della necessità di effettuare la valutazione delle misure di una popolazione locale «su più larga scala», ai sensi della sentenza della Corte di giustizia, C-674/17, del 10 ottobre 2019.
31. L'ASCEL, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, il Regno di Spagna, la Repubblica di Finlandia e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. La Corte ha rinunciato allo svolgimento di un'udienza orale ai sensi dell'articolo 76, paragrafo 2, del regolamento di procedura, ritenendo di essere stata sufficientemente edotta per statuire.

IV. Analisi giuridica

32. La direttiva «habitat» attribuisce una grande importanza alla protezione del lupo e impone dunque la designazione di zone speciali di conservazione per la specie in parola (articolo 4), nonché l'applicazione di un regime di protezione rigorosa (articolo 12) anche al di fuori di tali siti¹². Tuttavia, talune regioni dell'Unione, tra cui l'intera Spagna a nord del fiume Duero, sono escluse da entrambi i regimi di tutela. Pertanto, la Comunità autonoma di Castiglia e León ha adottato piani venatori per i suoi territori a nord del Duero, che sono oggetto di impugnazione nel procedimento principale.

33. Tale procedimento solleva, da un lato, la questione se la delimitazione del regime di protezione rigorosa previsto dalla direttiva «habitat» lungo il fiume possa essere mantenuta alla luce dello stato di conservazione della specie in entrambi gli ambiti territoriali (seconda questione e, in parte, prima questione, sub B), e, dall'altro, se tale delimitazione territoriale fosse

¹² V. a tal riguardo, in particolare, sentenza dell'11 giugno 2020, Alianța pentru combaterea abuzurilor (C-88/19, EU:C:2020:458).

riconosciuta, in quale misura le norme di cui all'articolo 14 della direttiva «habitat» relative al prelievo di lupi nell'ambiente naturale limitino la caccia (parte restante della prima questione, nonché questioni dalla terza alla quinta, sub C). Tuttavia, devono essere in primo luogo affrontate le obiezioni sollevate in relazione alla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale.

A. Obiezioni relative alla ricevibilità

34. In linea di principio, spetta soltanto al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, il compito di valutare, alla luce delle particolarità del caso di specie, tanto la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, quanto la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se le questioni sollevate vertono sull'interpretazione di una norma giuridica dell'Unione, la Corte è, in via di principio, tenuta a statuire. Tali questioni sono assistite da una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è dunque possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione richiesta relativamente ad una norma dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte¹³.

35. La Spagna sostiene che la domanda di pronuncia pregiudiziale non è più rilevante ai fini della decisione, poiché la Corte costituzionale spagnola ha dichiarato incostituzionale, per violazione della normativa statale, le disposizioni della Comunità autonoma di Castiglia e León che sono in discussione nel procedimento principale. La Comunità autonoma sostiene inoltre di aver informato i soggetti autorizzati a cacciare i lupi che non possono esercitare il loro diritto di caccia.

36. Tuttavia, la Comunità autonoma di Castiglia e León afferma, allo stesso tempo, di aver impugnato le disposizioni nazionali che ostassero all'applicazione delle norme della Comunità autonoma oggetto della controversia. Si deve pertanto ritenere che le norme della Comunità autonoma potrebbero tonare ad essere applicate a seguito di una decisione su tale contestazione, qualora il ricorso dovesse essere accolto.

37. Inoltre, il procedimento principale verte anche sulla questione se i danni che la caccia ha cagionato alla popolazione di lupi durante l'applicazione della normativa della Comunità autonoma prima della decisione della Corte costituzionale spagnola debbano essere risarciti. Poiché tale decisione riguarda solo il periodo a partire dal 2021, mentre il procedimento principale si riferisce alle stagioni venatorie a partire dal 2019, la compatibilità delle disposizioni della Comunità autonoma con il diritto dell'Unione continua a essere rilevante.

38. Pertanto, la domanda di pronuncia pregiudiziale non è in ogni caso manifestamente irrilevante ai fini della decisione nel procedimento principale.

39. Poco convincente è l'ulteriore obiezione sollevata dalla Comunità autonoma di Castiglia e León, secondo cui la domanda di pronuncia pregiudiziale solleverebbe esclusivamente questioni relative alla valutazione delle prove. Se è vero che la Corte non sarebbe competente a valutare gli elementi di prova nell'ambito del procedimento pregiudiziale, è tuttavia evidente che la domanda

¹³ Sentenza del 6 ottobre 2021, Sumal (C-882/19, EU:C:2021:800, punti 27 e 28 e giurisprudenza ivi citata).

di pronuncia pregiudiziale è volta a chiarire le questioni di diritto dell'Unione in merito alla validità della delimitazione del regime di protezione rigorosa per i lupi lungo il Duero e all'interpretazione dell'articolo 14 della direttiva «habitat».

40. Nondimeno, la Comunità autonoma di Castiglia e León contesta giustamente il fatto che una parte della prima questione riguardi il rapporto tra la normativa nazionale spagnola in materia di protezione del lupo e la normativa della Comunità autonoma relativa alla caccia al lupo. Tale rapporto costituisce una questione di diritto interno spagnolo alla quale la Corte non può rispondere. Detta parte della prima questione è pertanto irricevibile.

41. Quanto al resto, le obiezioni sulla ricevibilità sollevate dalla Spagna e dalla Comunità autonoma di Castiglia e León devono tuttavia essere respinte.

B. Applicazione territoriale del regime di protezione rigorosa

42. Con la seconda e la prima questione, nella parte in cui si fa riferimento all'articolo 12 della direttiva «habitat», il Tribunal superior de Justicia (Corte superiore di giustizia) chiede se, in considerazione dello stato di conservazione del lupo in Spagna, sia compatibile con lo scopo della direttiva di mantenere o ripristinare uno stato di conservazione soddisfacente delle specie protette il fatto che il lupo in Spagna a sud del Duero sia soggetto alla rigorosa protezione di cui all'articolo 12, mentre a nord del Duero sia soggetto solo alla protezione attenuata di cui all'articolo 14.

43. Il rispettivo ambito di applicazione territoriale degli articoli 12 e 14 della direttiva «habitat» risulta chiaramente dal tenore letterale di entrambe le disposizioni, lette in combinato disposto con gli allegati IV e V. Anche se tale normativa fosse contraria allo scopo generale della direttiva, tale contrasto non potrebbe modificare la chiara delimitazione territoriale dei due regimi di protezione¹⁴.

44. Peraltro, come spiegherò ancora nel prosieguo, lo stato di conservazione delle specie di cui all'allegato V è un elemento determinante da prendere in considerazione nell'applicazione dell'articolo 14. Pertanto, la stessa ipotesi di un contrasto con lo scopo della direttiva è dubbia.

45. La delimitazione territoriale dei due regimi di protezione nella direttiva potrebbe nondimeno essere messa in discussione se essa violasse norme di rango superiore. Sebbene non risulti esservi un conflitto con i Trattati o la Carta, si potrebbe considerare se la delimitazione sia compatibile con gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Berna. In quanto accordo internazionale dell'Unione, essa prevale sugli atti di diritto derivato dell'Unione¹⁵.

46. È vero che, al momento della ratifica della Convenzione di Berna, la Spagna si è riservata la facoltà di proteggere il lupo su tutto il suo territorio nazionale non ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, ossia dell'articolo 12 della direttiva «habitat», ma solo ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione, ossia dell'articolo 14 della direttiva «habitat». La limitazione della protezione a una parte del territorio spagnolo non viola quindi gli obblighi incombenti alla Spagna in base al diritto internazionale ai sensi della Convenzione.

¹⁴ V., in tal senso, sentenza dell'8 dicembre 2005, BCE/Germania (C-220/03, EU:C:2005:748, punto 31), e del 14 luglio 2022, Parlamento/Consiglio (Sede dell'Autorità europea del Lavoro) (C-743/19, EU:C:2022:569, punto 58).

¹⁵ In tal senso, sentenze del 3 giugno 2008, the International Association of Independent Tanker Owners e a. (C-308/06, EU:C:2008:312, punto 42), e dell'11 luglio 2018, Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, punto 44).

47. Tuttavia, l'Unione non ha invocato alcuna riserva alla Convenzione. Pertanto, oggi essa potrebbe essere tenuta, in base al diritto internazionale, a garantire una protezione rigorosa del lupo su tutto il suo territorio, compresa la Spagna a nord del Duero, conformemente all'articolo 6 della Convenzione. La limitazione territoriale dell'applicazione dell'articolo 12 della direttiva «habitat» sarebbe incompatibile con siffatto obbligo.

48. Inoltre, la Convenzione, in quanto parte integrante del diritto dell'Unione, vincola gli Stati membri¹⁶, dunque anche la Spagna. È quantomeno incerto se la riserva della Spagna in base al diritto internazionale si applichi anche in relazione a tale effetto previsto ai sensi del diritto dell'Unione.

49. Ciononostante, propongo alla Corte di lasciare aperta tale questione, dal momento che la domanda di pronuncia pregiudiziale non la solleva espressamente e le parti non si sono manifestate al riguardo.

50. Infine, la questione pregiudiziale in discussione potrebbe anche essere intesa nel senso che, sulla base delle informazioni relative allo stato di conservazione del lupo in Spagna, l'Unione avrebbe dovuto nel frattempo modificare la relativa voce nell'allegato IV della direttiva «habitat». Così intesa, la questione non sarebbe in ogni caso rilevante ai fini della decisione, giacché gli obblighi positivi dell'Unione devono essere distinti dagli obblighi positivi degli Stati membri. Anche se l'Unione fosse tenuta a estendere la protezione del lupo ai sensi dell'articolo 12 della direttiva «habitat» ai territori spagnoli a nord del Duero, da tale obbligo non deriverebbe comunque che la stessa Spagna o la stessa Comunità autonoma di Castiglia e León sarebbero tenute ad anticipare tale atto dell'Unione e ad applicare l'articolo 12 nei territori in parola.

51. Pertanto, la domanda di pronuncia pregiudiziale non solleva alcun dubbio riguardo al fatto che il lupo (*Canis lupus*) debba essere protetto in Spagna solo a sud del fiume Duero ai sensi dell'articolo 12 della direttiva «habitat», mentre l'articolo 14 della medesima direttiva si applica a tale specie animale a nord del fiume.

C. Disposizioni relative al prelievo e allo sfruttamento dei lupi

52. Con le altre questioni si chiede se l'articolo 14 della direttiva «habitat» osti all'autorizzazione della caccia al lupo qualora lo Stato membro classifichi lo stato di conservazione della specie come insoddisfacente.

53. A tal riguardo, occorre anzitutto precisare se la caccia al lupo debba essere considerata sfruttamento ai sensi dell'articolo 14 della direttiva «habitat» (sub 1) e poi quali obblighi derivino dall'articolo 14 qualora lo stato di conservazione della specie sia insoddisfacente (sub 2).

1. Caccia come sfruttamento

54. La terza questione mira anzitutto a stabilire se la nozione di «sfruttamento» di cui all'articolo 14 della direttiva «habitat» comprenda lo sfruttamento cinegetico del lupo, ossia la caccia al lupo.

¹⁶ V. sentenza del 15 luglio 2004, *Pêcheurs de l'étang de Berre* (C-213/03, EU:C:2004:464, punto 39).

55. L'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva «habitat» impone agli Stati membri di adottare, a determinate condizioni, misure affinché il *prelievo* nell'ambiente naturale di esemplari di lupo nei territori spagnoli a nord del Duero nonché il loro *sfruttamento* siano compatibili con il loro mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente.

56. A tal riguardo, almeno il prelievo si riferisce anche alla caccia¹⁷, giacché le norme cinegetiche, all'atto del prelievo di esemplari, costituiscono, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, quarto trattino, della direttiva «habitat», una possibile misura di protezione volta a mantenere uno stato di conservazione soddisfacente. Le norme cinegetiche si riferiscono necessariamente alla caccia.

57. Anche la nozione di sfruttamento può però includere la caccia, dato che il considerando 10 della direttiva «uccelli» menziona espressamente l'utilizzazione venatoria degli uccelli. Di conseguenza, una giurisprudenza costante della Corte afferma che la caccia agli uccelli può corrispondere ad un impiego misurato ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva «uccelli»¹⁸. Non si vede perché la situazione dovrebbe essere diversa per i lupi in forza della direttiva «habitat».

58. Pertanto, la caccia può costituire un prelievo e uno sfruttamento di esemplari di lupo ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva «habitat».

2. Obblighi risultanti dall'articolo 14 della direttiva «habitat»

59. È quindi necessario esaminare se l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva «habitat» osti alla caccia a tale specie quando lo stato di conservazione del lupo sia insoddisfacente.

60. In base alla disposizione in esame, gli Stati membri, qualora lo ritengano necessario alla luce della sorveglianza prevista all'articolo 11, adottano misure affinché il prelievo nell'ambiente naturale di esemplari delle specie della fauna e della flora selvatiche di cui all'allegato V, ossia, in particolare, del lupo nei territori spagnoli a nord del Duero, nonché il loro sfruttamento, siano compatibili con il loro mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente.

61. A tal riguardo, occorre anzitutto analizzare se l'autorizzazione della caccia presupponga determinate prove [sub a)] e, successivamente, come procedere alla necessaria valutazione al riguardo [sub b)].

a) Necessità di prove

62. L'ASCEL ritiene che, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva «habitat», la caccia a una specie della fauna di cui all'allegato V possa essere autorizzata solo se è scientificamente dimostrato che essa è compatibile con il mantenimento di uno stato di conservazione soddisfacente. L'argomento addotto dalla Commissione va nella stessa direzione. In base ad esso, in forza del principio di precauzione, in caso di incertezza scientifica quanto alla compatibilità di uno sfruttamento delle specie di cui all'allegato V con il loro stato di conservazione, devono essere obbligatoriamente adottate misure volte a garantire uno stato di conservazione soddisfacente.

¹⁷ V. altresì sentenza del 10 ottobre 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, punto 32), sulla caccia come cattura ai sensi dell'articolo 16 della direttiva «habitat».

¹⁸ Sentenze del 7 marzo 1996, *Associazione Italiana per il WWF e a.* (C-118/94, EU:C:1996:86, punto 21); del 16 ottobre 2003, *Ligue pour la protection des oiseaux e a.* (C-182/02, EU:C:2003:558; punto 10), e del 23 aprile 2020, *Commissione/Finlandia (Caccia primavera all'edredone maschio)* (C-217/19, EU:C:2020:291, punto 65).

63. Il principio di precauzione è uno dei fondamenti della politica di un elevato livello di tutela perseguita dall'Unione in campo ambientale, conformemente all'articolo 191, paragrafo 2, primo comma, TFUE. Se ne deve quindi tener conto in particolare ai fini dell'interpretazione della direttiva «habitat»¹⁹.

64. Sulla base di ciò, la Corte ha dichiarato che, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat», qualsiasi piano o progetto che potrebbe incidere su un sito Natura 2000 può essere autorizzato solo quando non sussiste alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all'assenza di effetti pregiudizievoli per tale sito²⁰. Conformemente al principio di precauzione, una deroga alla tutela delle specie ai sensi dell'articolo 16 non può essere adottata neppure se l'esame dei migliori dati scientifici disponibili lascia sussistere un'incertezza quanto al fatto che una siffatta deroga pregiudichi o meno il mantenimento o il ripristino delle popolazioni di una specie minacciata di estinzione in uno stato di conservazione soddisfacente²¹.

65. Tuttavia, tale giurisprudenza non può essere applicata senza limiti all'articolo 14 della direttiva «habitat».

66. L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat» prevede che i piani e progetti previsti siano soggetti a una riserva di autorizzazione. Se le condizioni per l'autorizzazione non sono soddisfatte, essi non possono essere realizzati. Inoltre, l'articolo 16 dà luogo a un regime eccezionale, la cui applicazione dipende, per sua natura, dalla prova dell'esistenza delle condizioni richieste²², da interpretare restrittivamente²³.

67. Per contro, l'articolo 14 della direttiva «habitat» prevede, a determinate condizioni, una limitazione del prelievo e dello sfruttamento di esemplari delle specie di cui all'allegato V della stessa. Ne consegue, a contrario, che la disposizione in parola non osta al prelievo e allo sfruttamento qualora tali condizioni non siano soddisfatte. Il legislatore dell'Unione ha manifestamente ipotizzato che le specie elencate nell'allegato V si trovino in uno stato di conservazione soddisfacente, che in linea di principio non è pregiudicato dal prelievo e dallo sfruttamento di esemplari. Nella misura in cui siffatta ipotesi è corretta, il prelievo e lo sfruttamento sono altresì compatibili con lo scopo della direttiva, enunciato all'articolo 2, paragrafi 1 e 2, di conservare le specie selvatiche e, in particolare, di mantenere o ripristinare, in uno stato di conservazione soddisfacente, le specie di interesse comunitario.

68. Tuttavia, l'articolo 14 della direttiva «habitat» non stabilisce neppure un diritto di prelevare e sfruttare gli esemplari di cui all'allegato V. Al contrario, gli Stati membri possono imporre restrizioni o addirittura divieti completi nonostante uno stato di conservazione soddisfacente. Ciò sarebbe ammissibile in quanto provvedimento per una protezione ancora maggiore ai sensi dell'articolo 193 TFUE.

¹⁹ Sentenze del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 44); del 13 dicembre 2007, Commissione/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780, punto 254), nonché, in tal senso, sentenze 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 118).

²⁰ Sentenze del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 59), e del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 117).

²¹ Sentenza del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punto 66).

²² Sentenze del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punto 51), e del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (Caccia primaverile all'edredone maschio) (C-217/19, EU:C:2020:291, punto 66).

²³ Sentenze del 20 ottobre 2005, Commissione/Regno Unito (C-6/04, EU:C:2005:626, punto 111), e del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punto 30).

69. Per contro, l'articolo 14 della direttiva «habitat» stabilisce cosa deve avvenire quando viene confutata l'ipotesi di un prelievo e di uno sfruttamento non pregiudizievoli. In tal caso, gli Stati membri adottano misure affinché tali attività siano compatibili con il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente. Come già affermato dalla Corte, gli Stati membri non possono liberamente decidere se adottare tali misure, ma sono soggetti a un obbligo che deve concretizzarsi anche nell'attuazione dell'articolo 14²⁴.

70. Pertanto, in forza dell'articolo 14 della direttiva «habitat», gli Stati membri sono tenuti a limitare il prelievo e lo sfruttamento di esemplari delle specie elencate nell'allegato V qualora sia stata confutata l'ipotesi che l'illimitato esercizio dell'attività di cui trattasi sia compatibile con il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente.

b) Valutazione delle misure necessarie

71. Come giustamente sottolineato dalla Commissione, l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva «habitat» concede agli Stati membri un margine di discrezionalità nel valutare se la suddetta ipotesi sia confutata e, in particolare, se dallo stato di conservazione di una specie derivi la necessità di limitare la caccia. Tuttavia, tale margine è limitato dall'obiettivo di mantenere uno stato di conservazione soddisfacente²⁵.

72. Al fine di precisare la portata dell'obbligo in parola, occorre anzitutto esaminare l'obbligo di sorveglianza previsto all'articolo 11 della direttiva «habitat», quindi il livello delle migliori conoscenze scientifiche disponibili che deve essere applicato al riguardo e l'obbligo di relazione di cui all'articolo 17 di tale direttiva e, infine, le conseguenze della constatazione di uno stato di conservazione insoddisfacente.

– Articolo 11 della direttiva «habitat»

73. L'esame e la valutazione dello stato di conservazione in sede di applicazione dell'articolo 14 della direttiva «habitat» non rientra nella discrezionalità degli Stati membri. Al contrario, in base a tale disposizione gli Stati membri adottano misure qualora lo ritengano necessario *alla luce della sorveglianza prevista all'articolo 11*. L'articolo 11, a sua volta, dispone che gli Stati membri garantiscono la sorveglianza dello stato di conservazione delle specie e degli habitat di cui all'articolo 2, tenendo particolarmente conto dei tipi di habitat naturali e delle specie prioritari.

74. Tuttavia, tale obbligo di sorveglianza non è limitato alle specie e agli habitat prioritari. Al contrario, poiché la direttiva «habitat» ha lo scopo, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, della stessa, di 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, gli Stati membri devono, in linea di principio, monitorare *tutti* gli habitat naturali e *tutte* le specie della fauna e della flora selvatiche esistenti sul loro territorio

²⁴ Sentenza del 13 febbraio 2003, Commissione/Lussemburgo (C-75/01, EU:C:2003:95, punti 80 e 81).

²⁵ Conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nella causa Commissione/Lussemburgo (C-75/01, EU:C:2002:58, paragrafo 79). V., per quanto riguarda analoghi limiti al margine di apprezzamento, sentenze del 24 ottobre 1996, Kraaijeveld e a. (C-72/95, EU:C:1996:404, punto 56); del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 66); del 25 luglio 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punto 46); del 26 maggio 2011, Stichting Natuur en Milieu e a. (da C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, punti da 100 a 103); del 5 settembre 2012, Rahman e a. (C-83/11, EU:C:2012:519, punto 25); dell'8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punto 44), e del 3 ottobre 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e a. (C-197/18, EU:C:2019:824, punto 31).

europeo. La sorveglianza va orientata verso la realizzazione degli obiettivi della direttiva «habitat», vale a dire il mantenimento della biodiversità attraverso la conservazione di del complesso delle specie e degli habitat²⁶.

75. Sebbene tale obbligo secondo il suo tenore letterale e la sua finalità sia applicabile senza limitazioni, gli Stati membri hanno un margine di apprezzamento almeno per quanto riguarda il tipo e le modalità della sorveglianza. Finché non vi sono preoccupazioni sullo stato di conservazione di una specie, per molte specie sarà sufficiente monitorare in generale lo stato dei loro habitat e sviluppare, sulla base delle informazioni così ottenute, ipotesi sullo stato di conservazione delle specie ivi previste. Tuttavia, la Corte non deve pronunciarsi approfonditamente su tale aspetto nel presente procedimento.

76. Per contro, per le specie che sono singolarmente protette dalla direttiva «habitat» sono necessarie misure di sorveglianza specifiche. Ciò vale in particolare per il lupo nei territori spagnoli a nord del Duero. È vero che, a differenza di quanto avviene nella maggior parte dei territori dell'Unione, il lupo non è una specie prioritaria nei siti in discussione, non se ne deve quindi tenere *particolarmente* conto ai sensi dell'articolo 11, seconda frase. Tuttavia, anche le specie elencate nell'allegato V presentano un interesse comunitario ai sensi dell'articolo 1, lettera g). In particolare, l'applicazione dell'articolo 14 dipende direttamente dalla sorveglianza delle specie di cui all'allegato V. Sarebbe quindi incompatibile con suddetta disposizione che tali specie non fossero oggetto di un'attenta sorveglianza.

77. Inoltre, le popolazioni o le sottopopolazioni di specie protette non possono essere considerate in maniera isolata ma, come giustamente sottolinea l'ASCEL, solo in un contesto generale con altre popolazioni o sottopopolazioni²⁷. Si deve così ritenere che vi sia un certo scambio tra i territori spagnoli a nord del Duero e i territori a sud di tale fiume e in Portogallo, poiché i lupi attraversano il fiume o il confine. I problemi nel nord possono quindi, di norma, interessare anche il sud e il Portogallo, dove il lupo è una specie prioritaria ai sensi dell'allegato II della direttiva «habitat».

78. La sorveglianza dello stato di conservazione di una specie animale di cui all'allegato V, richiesta dall'articolo 11 della direttiva «habitat», impone quindi una particolare attenzione, in particolare quando per alcune regioni limitrofe essa, come nel caso del lupo, è indicata negli allegati II e IV e ivi addirittura classificata come prioritaria.

– *Relazione di cui all'articolo 17 della direttiva «habitat» quale espressione delle migliori conoscenze scientifiche disponibili*

79. Come altre valutazioni nell'ambito della tutela della natura, anche tale sorveglianza e le conclusioni da trarne in sede di applicazione dell'articolo 14 devono basarsi sulle migliori conoscenze scientifiche disponibili²⁸.

80. Ciò risulta altresì dal principio di buona amministrazione e dal già citato principio di precauzione.

²⁶ V. già le mie conclusioni nella causa Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2013:420, paragrafo 59).

²⁷ V., in tal senso, sentenza del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punti 58, 59 e 61).

²⁸ V., in tal senso, sentenze del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punto 54); del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punto 51), e del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (Caccia primaverile all'edredone maschio) (C-217/19, EU:C:2020:291, punto 70).

81. Nell'applicare il diritto dell'Unione gli Stati membri devono rispettare il principio di buona amministrazione in quanto principio generale del diritto dell'Unione²⁹. Esso esige, tra l'altro, che un'autorità amministrativa proceda ad un esame diligente e imparziale di tutti gli aspetti pertinenti, al fine di disporre, al momento dell'adozione della sua decisione, degli elementi il più possibile completi e affidabili³⁰.

82. Inoltre, le misure basate sul principio di precauzione, in particolare l'applicazione delle disposizioni del diritto ambientale dell'Unione, richiedono generalmente una valutazione complessiva dei rischi in discussione, basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale³¹.

83. La Commissione cita un articolo scientifico³² a titolo di esempio di conoscenze scientifiche più recenti da prendere in considerazione nell'ambito della sorveglianza dello stato di conservazione.

84. Tuttavia, la quarta e la quinta questione non vertono direttamente sui risultati della sorveglianza ai sensi dell'articolo 11 della direttiva «habitat», ma mettono addirittura in dubbio che essa sia stata effettuata in misura sufficiente per il lupo. Per contro, il Tribunal superior de Justicia (Corte superiore di giustizia) fa riferimento alla relazione trasmessa dalla Spagna alla Commissione nel 2019 ai sensi dell'articolo 17. In base a detta disposizione, una relazione del genere dovrebbe comprendere, tra l'altro, i principali risultati della sorveglianza di cui all'articolo 11. La Spagna ha dichiarato in tale relazione che lo stato di conservazione del lupo in Spagna nel periodo dal 2013 al 2018 non era soddisfacente.

85. Se, al di fuori di tale relazione, non esistono effettivamente conoscenze scientifiche paragonabili sullo stato di conservazione della specie interessata, il risultato ivi riportato deve necessariamente essere quanto meno preso in considerazione nell'applicazione dell'articolo 14 della direttiva «habitat».

86. Una deroga a ciò sarebbe possibile solo sulla base di conoscenze scientifiche contrarie che siano più significative da un punto di vista scientifico rispetto alla relazione. Siffatte conoscenze possono derivare, in particolare, da studi più recenti, che tuttavia devono essere scientificamente validi almeno quanto le conoscenze su cui si fonda la relazione.

87. Per contro, gli Stati membri non possono obiettare, in mancanza di ulteriori prove scientifiche, che la relazione summenzionata è obsoleta. Essendo soggetti all'obbligo di sorveglianza ai sensi dell'articolo 11 della direttiva «habitat», devono disporre essi stessi di conoscenze scientifiche attuali di cui potrebbero, se del caso, avvalersi. In assenza di tali conoscenze, essi non possono trarre alcun vantaggio dall'assenza di studi sufficienti. Inoltre, l'intervallo di sei anni tra una relazione e l'altra, previsto dall'articolo 17, indica che una siffatta relazione può costituire la base per l'adozione di misure fino all'elaborazione della relazione successiva.

²⁹ Sentenze dell'8 maggio 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punti 49 e 50); del 14 maggio 2020, Agrobet CZ (C-446/18, EU:C:2020:369, punto 43), e del 22 settembre 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság e a. (C-159/21, EU:C:2022:708, punto 35).

³⁰ Sentenze del 14 maggio 2020, Agrobet CZ (C-446/18, EU:C:2020:369, punto 44), e del 21 ottobre 2021, CHEP Equipment Pooling (C-396/20, EU:C:2021:867, punto 48).

³¹ In tal senso, sentenze del 28 gennaio 2010, Commissione/Francia (C-333/08, EU:C:2010:44, punto 92); del 1° ottobre 2019, Blaise e a. (C-616/17, EU:C:2019:800, punto 46, nonché punti 93 e 94), e del 9 novembre 2023, Global Silicones Council e a./Commissione (C-558/21 P, EU:C:2023:839, punto 66).

³² Prieto e a., Field work effort to evaluate biological parameters of interest for decision-making on the wolf (*Canis lupus*), Hystrix, the Italian Journal of Mammalogy, volume 33 (1): 65 – 72, 2022.

88. Si deve pertanto ritenere che la valutazione da effettuare ai sensi dell'articolo 14 della direttiva «habitat» debba essere fondata sulla relazione trasmessa ai sensi dell'articolo 17 della medesima, se essa non è confutata da conoscenze che, da un punto di vista scientifico, sono più significative.

– *Conseguenze di uno stato di conservazione insoddisfacente*

89. In pratica, in caso di preoccupazioni sul mantenimento di uno stato di conservazione soddisfacente di una specie di cui all'allegato V della direttiva «habitat», gli Stati membri devono verificare se siano necessarie misure relative al prelievo e allo sfruttamento di esemplari, dunque anche relative alla caccia.

90. Qualora, come nel caso di specie, lo Stato membro abbia addirittura informato la Commissione del fatto che lo stato di conservazione di una specie di cui all'allegato V della direttiva «habitat» è insoddisfacente, detto margine di discrezionalità è inevitabilmente ridotto. Infatti, in tal caso, le misure adottate fino a quel momento non sono manifestamente sufficienti a garantire uno stato di conservazione soddisfacente della popolazione della specie.

91. Quindi, in caso di stato di conservazione insoddisfacente non rientra più nella discrezionalità delle autorità competenti stabilire *se* adottare misure. Al contrario, in un caso del genere esse *devono* adottare misure supplementari, ai sensi dell'articolo 14 della direttiva «habitat», al fine di migliorare lo stato di conservazione della specie in modo tale che la popolazione interessata raggiunga stabilmente uno stato di conservazione soddisfacente.

92. Tuttavia, non è ancora chiaro *quali* misure supplementari debbano essere adottate dalle autorità competenti e, in particolare, se queste ultime debbano vietare la caccia. Ciò è già dimostrato dall'elenco esemplificativo delle possibili misure di cui all'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva «habitat». Secondo tale disposizione, solo la continuazione della sorveglianza prevista dall'articolo 11 è obbligatoria, mentre lo Stato membro o le autorità competenti «possono», ma non devono – di norma – adottare le altre misure menzionate.

93. Poiché le misure di cui all'articolo 14, paragrafo 2, della direttiva «habitat» sono necessarie solo in caso di dubbi sul mantenimento di uno stato di conservazione soddisfacente, tale disposizione non menziona il divieto totale e permanente della caccia tra le possibili misure. Viene nondimeno indicata la possibilità di vietare il prelievo di esemplari nell'ambiente naturale e lo sfruttamento di determinate popolazioni temporaneamente o localmente (secondo trattino), ossia fintantoché il divieto è necessario. Si fa altresì menzione di norme cinegetiche che tengano conto della conservazione della popolazione in discussione (quarto trattino) e di un sistema di autorizzazioni di prelievi o di quote (quinto trattino).

94. Tuttavia, anche il margine discrezionale che ne deriva per quanto riguarda le misure è limitato, nel caso in cui lo stato di conservazione sia insoddisfacente, dall'obiettivo di mantenere uno stato di conservazione soddisfacente.

95. Nella versione in lingua tedesca, ciò risulta molto chiaramente dalla formulazione dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva «habitat». In base a tale disposizione, infatti, gli Stati membri adottano le misure *necessarie* [«die notwendigen Maßnahmen»] affinché il prelievo e lo sfruttamento siano compatibili con il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente.

96. In altre versioni linguistiche, come quella inglese, francese o spagnola, manca la qualificazione diretta delle misure da adottare come «necessarie». Secondo tali versioni, gli Stati membri semplicemente adottano misure affinché il prelievo e lo sfruttamento siano compatibili con il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente. Tuttavia, il carattere necessario delle misure è implicito nella disposizione di cui trattasi. Inoltre, la necessità delle misure è indirettamente indicata anche in modo esplicito, giacché secondo tutte le versioni linguistiche le misure devono essere adottate qualora gli Stati membri le giudichino necessarie.

97. Se la constatazione dello stato di conservazione insoddisfacente di una specie giustifichi la necessità di limitare o vietare la caccia dipende dai motivi di tale constatazione.

98. Ai sensi dell'articolo 1, lettera i), della direttiva «habitat», lo stato di conservazione è considerato soddisfacente quando, da un lato, i dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene. Dall'altro, l'area di ripartizione naturale della specie in parola non dovrebbe essere in declino né rischiare di declinare in un futuro prevedibile. Infine, deve esistere attualmente e continuare probabilmente ad esistere anche in futuro un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine³³.

99. La necessità di limitare la caccia è particolarmente evidente quando lo stato di conservazione di una specie non è soddisfacente soprattutto a causa della perdita di esemplari. Anche se perdite del genere sono principalmente dovute ad altre cause (nel caso del lupo si pensi, ad esempio, al traffico stradale, a malattie o al bracconaggio) può essere necessario prevenire ulteriori perdite dovute alla caccia.

100. Tuttavia, nel caso in cui i problemi della specie siano collegati principalmente al suo habitat, come si può supporre, ad esempio, in Francia per il criceto (*cricetus cricetus*)³⁴, la caccia o la limitazione della stessa potrebbero avere un'incidenza molto limitata sullo stato di conservazione.

101. Occorre aggiungere che una constatazione relativa allo stato di conservazione di una specie nelle regioni biogeografiche di uno Stato membro consente di trarre solo conclusioni limitate allo stato di conservazione di determinati territori. Al contrario, non si può escludere che lo stato di conservazione della specie in taluni siti sia così buono che la caccia possa continuare negli stessi, anche tenendo conto dei rapporti con altri siti in cui lo stato di conservazione è insoddisfacente. Tuttavia, è possibile anche il contrario, se le popolazioni in uno stato di conservazione insoddisfacente dipendono dalla migrazione di esemplari da territori in cui lo stato di conservazione è particolarmente buono. Tale valutazione deve essere effettuata in primo luogo dalle autorità competenti dello Stato membro, tenendo conto delle migliori conoscenze scientifiche disponibili e sulla base di un'adeguata sorveglianza dello stato di conservazione della specie ai sensi dell'articolo 11 della direttiva «habitat».

102. Infine, il principio di precauzione dev'essere altresì preso in considerazione nel decidere quali misure sono necessarie. Il principio in parola consente, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi, in particolare per l'ambiente, di adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di detti

³³ Sentenza del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punto 56).

³⁴ V. le mie conclusioni nella causa Commissione/Francia (C-383/09, EU:C:2011:23).

rischi³⁵. Sono pertanto possibili misure di protezione anche quando, sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, vi è incertezza quanto ai rischi che sussistono per il mantenimento di uno stato di conservazione soddisfacente.

103. In sintesi, occorre affermare che, anche dopo aver constatato lo stato di conservazione insoddisfacente di una specie elencata nell'allegato V della direttiva «habitat», la caccia a tale specie deve essere vietata solo se, alla luce delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, compresa un'adeguata sorveglianza dello stato di conservazione della specie ai sensi dell'articolo 11 e tenuto conto del principio di precauzione, il divieto di cui trattasi è necessario per il ripristino di uno stato di conservazione soddisfacente di tale specie.

D. Osservazione finale

104. Infine, va ricordato che anche la protezione dei lupi nei siti Natura 2000 può essere rilevante ai fini dell'autorizzazione alla caccia. Poiché la Spagna ha designato diverse aree di tutela del lupo immediatamente a sud del Duero³⁶ e tale specie occupa territori molto vasti³⁷, ci si potrebbe chiedere anche se i piani venatori per le aree a nord del Duero impongano una valutazione dell'incidenza ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva «habitat»³⁸. Dopo tutto, non si può escludere che i lupi che vivono in tali zone di conservazione vengano uccisi dopo aver attraversato il fiume. Per la diversità genetica delle popolazioni delle zone di conservazione in discussione può essere altresì importante stabilire se esse entrino sufficientemente in contatto con le popolazioni a nord del fiume. Tuttavia, tale questione non è oggetto del presente procedimento.

V. Conclusione

105. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale come segue:

- 1) La domanda di pronuncia pregiudiziale non solleva alcun dubbio riguardo al fatto che il lupo (*Canis lupus*) debba essere protetto in Spagna solo a sud del fiume Duero ai sensi dell'articolo 12 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 13 maggio 2013, mentre l'articolo 14 della medesima direttiva si applica a tale specie di fauna a nord del fiume.
- 2) La caccia può costituire un prelievo e uno sfruttamento di esemplari di lupo ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 92/43.
- 3) Gli articoli 11, 14 e 17 della direttiva 92/43 devono essere interpretati nel senso che:
 - gli Stati membri sono tenuti a limitare il prelievo e lo sfruttamento di esemplari delle specie elencate nell'allegato V in conformità dell'articolo 14 della direttiva «habitat» qualora sia

³⁵ Sentenza del 6 maggio 2021, Bayer CropScience e Bayer/Commissione (C-499/18 P, EU:C:2021:367, punto 80).

³⁶ Il 18 gennaio 2024 il Natura 2000 Viewer ha designato, tra l'altro, i siti di Riberas del Río Duero y afluentes (ES4170083), Hoces del Río Riaza (ES4160104), Altos de Barahona (ES4170148), El Carrascal (ES4180130), Riberas de Castronuño (ES4180017), Cañones del Duero (ES4190102) e Arribes del Duero (ES4150096).

³⁷ Boitani, Action Plan for the conservation of the wolves (*Canis lupus*) in Europe, [Consiglio d'Europa, T-PVS (2000) 23, pag. 16].

³⁸ V. sentenza del 26 aprile 2017, Commissione/Germania (C-142/16, EU:C:2017:301, punti 29 e 30).

stata confutata l'ipotesi che l'illimitato esercizio dell'attività di cui trattasi sia compatibile con il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente;

- la sorveglianza dello stato di conservazione di una specie di cui all'allegato V, richiesta dall'articolo 11, impone quindi una particolare attenzione, in particolare quando per alcune regioni limitrofe essa, come nel caso del lupo, è indicata negli allegati II e IV e ivi addirittura classificata come prioritaria,
- la valutazione da effettuare ai sensi dell'articolo 14 deve essere fondata sulla relazione trasmessa ai sensi dell'articolo 17 della medesima, se essa non è confutata da conoscenze che, da un punto di vista scientifico, sono più significative, e
- anche dopo aver constatato lo stato di conservazione insoddisfacente di una specie elencata nell'allegato V, la caccia a tale specie deve essere vietata solo se, alla luce delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, compresa un'adeguata sorveglianza dello stato di conservazione della specie ai sensi dell'articolo 11 e tenuto conto del principio di precauzione, suddetto divieto è necessario per il ripristino di uno stato di conservazione soddisfacente di tale specie.