

Bruxelles, 21 dicembre 2023
(OR. en)

17071/23

**Fascicolo interistituzionale:
2023/0469(NLE)**

ENV 1541

PROPOSTA

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	20 dicembre 2023
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2023) 799 final
Oggetto:	Proposta di DECISIONE DEL CONSIGLIO relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in merito alla presentazione di proposte di emendamento degli allegati II e III della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa in vista della riunione del comitato permanente della convenzione

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2023) 799 final.

All.: COM(2023) 799 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 20.12.2023
COM(2023) 799 final

2023/0469 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in merito alla
presentazione di proposte di emendamento degli allegati II e III della convenzione
relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa in
vista della riunione del comitato permanente della convenzione**

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta di decisione del Consiglio riguarda la proposta da presentare a nome dell'Unione volta a emendare gli allegati II e III della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (convenzione di Berna) per quanto riguarda il lupo (*Canis lupus*) e la posizione da adottare a nome dell'Unione in merito a tale proposta alla riunione del comitato permanente della convenzione.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa

Obiettivo della convenzione del 1979 relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (convenzione di Berna, di seguito "la convenzione") è assicurare la conservazione della flora e della fauna selvatiche europee e dei loro habitat naturali, in particolare delle specie e degli habitat la cui conservazione richiede la cooperazione di vari Stati. La convenzione è un trattato intergovernativo concluso sotto l'egida del Consiglio d'Europa. È entrata in vigore il 1° giugno 1982 e l'Unione europea ne è parte contraente dal 1° settembre 1982¹. Dall'aprile 2024 conterà 50 parti contraenti², compresi tutti gli Stati membri dell'Unione.

2.2. Il comitato permanente

Il comitato permanente è l'organo decisionale della convenzione, competente a valutare lo stato di conservazione delle specie³ e quindi anche il loro inserimento negli allegati della convenzione. Le sue funzioni sono elencate agli articoli da 13 a 15 della convenzione, anche per quanto riguarda eventuali emendamenti del testo o degli allegati della stessa.

Il comitato si riunisce almeno ogni due anni e ogniqualvolta la maggioranza delle parti contraenti lo richieda. Secondo la prassi degli ultimi 40 anni il comitato permanente si riunisce alla fine di ogni anno civile. La prossima riunione ordinaria (44^a riunione) si terrà dal 2 al 6 dicembre 2024.

Se il Consiglio adotterà la proposta di decisione, l'Unione, che detiene la necessaria maggioranza delle parti, potrebbe chiedere e ottenere la convocazione di una riunione straordinaria del comitato permanente a norma dell'articolo 13, paragrafo 4, della convenzione e della regola 1B del regolamento interno del comitato permanente. La riunione potrebbe svolgersi alla fine del primo semestre del 2024 e dovrebbe essere convocata almeno sei settimane prima della data di inizio fissata.

2.3. Gli atti previsti del comitato permanente

La finalità della proposta di decisione è proporre, a nome dell'Unione, un emendamento degli allegati II e III della convenzione che consiste nell'abbassare il livello di protezione del lupo (*Canis lupus*), spostando la specie dall'allegato II (specie di fauna rigorosamente protette) all'allegato III (specie di fauna protette).

¹ Decisione 82/72/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1981, concernente la conclusione della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (GU L 38 del 10.2.1982, pag. 1).

² Il 5 settembre 2023 la Bielorussia ha notificato la denuncia della convenzione di Berna. In applicazione dell'articolo 23, paragrafo 2, della convenzione, la denuncia avrà effetto a partire dal 1° aprile 2024.

³ A norma dell'articolo 14, paragrafo 1, della convenzione di Berna il comitato può "...rivedere costantemente le disposizioni della presente convenzione, inclusi gli allegati, ed esaminare le modifiche che si rendessero necessarie".

Si propone che l'Unione presenti la proposta di emendamento in vista della 44^a riunione del comitato permanente, o di un'eventuale riunione straordinaria precedente chiesta dall'Unione stessa. A norma dell'articolo 17 della convenzione, le proposte di emendamento devono essere presentate almeno due mesi prima della data della riunione del comitato permanente.

Sempre a norma dell'articolo 17 gli emendamenti degli allegati devono essere adottati con la maggioranza dei due terzi delle parti contraenti. A meno che un terzo delle parti contraenti abbia notificato obiezioni, gli emendamenti entrano in vigore tre mesi dopo la data di adozione nei confronti delle parti contraenti che non hanno notificato obiezioni.

La posizione dell'Unione in merito alla proposta di emendamento degli allegati della convenzione (e alla sua adozione in sede di comitato permanente) è stabilita mediante decisione del Consiglio sulla base di una proposta della Commissione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, poiché tali emendamenti avranno effetti giuridici sull'Unione.

3. LA POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

3.1. L'attuale stato giuridico del lupo (*Canis lupus*) ai sensi della convenzione di Berna

Inizialmente le specie animali sono state inserite nell'allegato II o nell'allegato III sulla base dei dati scientifici disponibili all'epoca dei negoziati sulla convenzione, nel 1979, e degli elenchi di mammiferi, uccelli, anfibi e rettili minacciati in Europa, stilati dal Comitato europeo per la conservazione della natura e delle risorse naturali del Consiglio d'Europa⁴. L'articolo 1, paragrafo 2, della convenzione stabilisce che "[p]articolare attenzione meritano le specie [...] minacciate di estinzione e vulnerabili"⁵.

Il lupo (*Canis lupus*) figura nell'allegato II (specie rigorosamente protette) della convenzione sin dalla sua entrata in vigore nel 1982. Al momento della firma o della ratifica della convenzione, dodici parti (nove delle quali Stati membri dell'UE) si sono avvalse della possibilità di formulare riserve a norma dell'articolo 22 riguardo all'inserimento del lupo in tale allegato (Bulgaria, Cechia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Macedonia del Nord, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Spagna, Turchia e Ucraina). Più specificamente per quanto riguarda gli Stati membri dell'UE, Finlandia, Lettonia, Polonia, Cechia, Slovacchia, Slovenia e Bulgaria si sono espresse contro la protezione del lupo *in toto*, mentre Lituania e Spagna hanno formulato riserve riguardo alla protezione rigorosa del lupo a norma dell'allegato II ma si sono impegnate a garantire la protezione a norma dell'allegato III, consentendo una gestione sostenibile della specie.

Dal 2006 la Svizzera ha proposto in tre occasioni (nel 2006, nel 2018 e nel 2022) di declassare la specie, e di conseguenza tutte le popolazioni di lupo tutelate dalla convenzione, dall'allegato II all'allegato III. Il comitato permanente non ha adottato queste proposte perché non c'è stato un sostegno sufficiente delle parti contraenti.

Il Parlamento europeo, nella risoluzione del 24 novembre 2022 sulla protezione degli allevamenti di bestiame e dei grandi carnivori in Europa⁶, ha accolto con favore il fatto che il punto "Proposta di modifica: declassamento del lupo (*Canis lupus*) dall'allegato II all'allegato III

⁴ Cfr. *Explanatory report to the Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats* (<https://rm.coe.int/16800ca431>).

⁵ Articolo 1, paragrafo 2, della convenzione di Berna (<https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=104>).

⁶ Risoluzione del Parlamento europeo 2022/2952(RSP) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_IT.html).

della Convenzione" fosse stato iscritto all'ordine del giorno della 42^a riunione del comitato permanente della Convenzione di Berna e ha sottolineato che lo stato di conservazione del lupo a livello paneuropeo giustifica un allentamento dello stato di protezione e di conseguenza l'adozione della modifica proposta.

3.2. Considerazioni a sostegno della proposta volta a spostare il lupo (*Canis lupus*) dall'allegato II della convenzione (specie di fauna rigorosamente protette) all'allegato III (specie di fauna protette).

La convenzione di Berna non stabilisce esplicitamente i criteri che disciplinano l'inserimento delle specie nell'allegato II o nell'allegato III, ma la raccomandazione n. 56 (1997)⁷ del comitato permanente della convenzione fornisce orientamenti al riguardo, invitando le parti contraenti a tenere conto di quanto segue nel proporre emendamenti dell'allegato II:

"1. Minaccia. Si terrà conto della categoria di minaccia, della vulnerabilità della specie ai cambiamenti del suo habitat, del suo particolare legame con un habitat minacciato, delle tendenze e delle variazioni del livello della popolazione e della sua vulnerabilità a un eventuale uso non sostenibile. Si valuterà inoltre se la specie sia in declino nella zona centrale della sua area di distribuzione o se sia minacciata solo ai margini di tale area.

*2. Ruolo ecologico. Si terrà conto del ruolo ecologico della specie, quale ad esempio la posizione o il ruolo nella catena alimentare (come nel caso dei rapaci o delle specie insettivore come i pipistrelli), il ruolo strutturale negli ecosistemi (ad es. coralli o brughiere) o il fatto che specie o ecosistemi minacciati di estinzione possano essere fortemente dipendenti da tale specie (ad es. fanerogame marine come la *Posidonia oceanica*) o possano diventare a rischio di estinzione a causa del suo sfruttamento (come nel caso del mollusco *Lithophaga lithophaga*)."*

L'articolo 2 della convenzione fa riferimento all'obiettivo di raggiungere un livello di popolazione "che corrisponda in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenuto conto delle esigenze economiche e ricreative".

Tendenze attuali dello stato di conservazione del lupo in Europa

Dopo anni di repressione deliberata, che hanno portato all'estinzione del lupo nella maggior parte dei paesi europei, la combinazione di una serie di cambiamenti ecologici, sociali e legislativi (protezione giuridica, abbandono dei terreni, rimboschimento naturale, aumento della popolazione di ungulati selvatici, cambiamento dell'opinione pubblica nei confronti della specie) ha permesso al lupo di sopravvivere e di beneficiare, alla fine del XX secolo e in particolare negli ultimi dieci o vent'anni, di un rapido recupero della popolazione. Mettendo a confronto le mappe di distribuzione della specie del 2000⁸, del 2005⁹ e del 2016¹⁰ si osserva una notevole espansione dell'area di distribuzione delle nove sottopopolazioni europee di lupo, prevalentemente transfrontaliere. Oggi la specie è presente in tutti i paesi dell'Europa continentale, con popolazioni di oltre 1 000 esemplari in alcuni di essi.

⁷ Raccomandazione n. 56 (1997) del comitato permanente della convenzione (<https://rm.coe.int/168074680c>).

⁸ *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe*, Consiglio d'Europa, 2000, T-PVS (2000) 23 (<https://rm.coe.int/1680746b76>)

⁹ *Report on the conservation status and threats for wolf (Canis lupus) in Europe*, Consiglio d'Europa, 2005, T-PVS/Inf (2005) 16 ([2005 Conservation Threats Wolf \(coe.int\)](https://rm.coe.int/2005/Conservation/Threats/Wolf/coe.int))

¹⁰ *Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe*, Consiglio d'Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

Nel settembre 2022, da un aggiornamento dello stato di conservazione del lupo preparato dalla Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) per la convenzione di Berna¹¹, è emerso che il numero totale di esemplari si avvicinava probabilmente a 19 000 nell'UE (rispetto ai circa 14 300 del 2016) ed era probabilmente superiore a 21 500 (rispetto ai circa 17 000 del 2016) in Europa (Bielorussia e Federazione russa escluse)¹². Secondo lo studio della LCIE, 19 paesi su 34 hanno riscontrato un aumento del numero di lupi e solo tre, tutti nella regione dinarica/balcanica, hanno segnalato una diminuzione¹³. Per quanto riguarda l'UE, le popolazioni di lupo erano in aumento in 17 dei 24 Stati membri in cui la specie è presente, ed erano stabili o fluttuanti negli altri 7 Stati. La LCIE ha pertanto concluso che i lupi non fossero in declino in nessuno Stato membro dell'UE.

La valutazione LCIE per la convenzione di Berna del 2022 ha aggiornato anche le valutazioni fondate sui criteri della lista rossa dell'IUCN risalenti al 2018¹⁴. La LCIE ha ritenuto che il lupo fosse da classificare nella categoria "Minor preoccupazione" sia a livello europeo che di UE27, risultato analogo a quello della valutazione della lista rossa del 2018. La valutazione LCIE 2022 indica che *"l'entità delle cifre e le variazioni degli ultimi decenni consentono di trarre la conclusione che il numero di lupi in Europa è aumentato negli ultimi dieci anni e che la generale tendenza di ripresa sembra stabile o in crescita. Lo stato di conservazione a livello europeo è innegabilmente positivo e la specie può essere classificata nella categoria "minor preoccupazione" del sistema della lista rossa dell'IUCN quando la valutazione è effettuata su scala continentale."*

Per quanto riguarda le nove sottopopolazioni di lupo europee, la LCIE ha rilevato che erano tutte in aumento, fatta eccezione per la sottopopolazione iberica, che era stabile, e per quella dinarica/balcanica, della quale non si conosceva la tendenza. Secondo la valutazione LCIE 2022, tre sottopopolazioni rientravano nella categoria "minor preoccupazione", cinque nella categoria "quasi minacciata" e una – la sottopopolazione scandinava – nella categoria "vulnerabile". Si tratta di un ulteriore miglioramento rispetto alla valutazione della lista rossa del 2018, che classificava come "vulnerabili" tre sottopopolazioni (quella scandinava, quella dell'Europa centrale e quella delle Alpi centro-occidentali) a causa delle loro dimensioni limitate.

A livello dell'UE, l'ultima valutazione dello stato di conservazione del lupo¹⁵ basata sulle relazioni presentate nel 2019 dagli Stati membri a norma dell'articolo 17 della direttiva Habitat riguardava il periodo 2013-2018. Secondo quanto riportato, il lupo era presente in 21 paesi dell'UE, con una popolazione complessiva stimata a circa 11 000-17 000 esemplari (miglior valore: 13 492 lupi). Le relazioni indicavano che il lupo aveva raggiunto uno stato di conservazione soddisfacente in 18 delle 39 aree nazionali delle regioni biogeografiche in cui la specie era presente. Anche nei casi in cui lo stato di conservazione risultava ancora insoddisfacente in diverse aree nazionali delle regioni biogeografiche, stando alle relazioni presentate dagli Stati membri nel 2019 a norma dell'articolo 17 della direttiva Habitat, le dimensioni delle popolazioni, l'habitat della specie e la sua area di distribuzione mostravano generalmente una tendenza stabile o positiva in tutte le regioni biogeografiche, a conferma del fatto che la specie stava continuando a ricolonizzare parti della sua area di distribuzione

¹¹ *Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe*, Consiglio d'Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹² *Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe*, Consiglio d'Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹³ Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Macedonia del Nord.

¹⁴ Valutazione del lupo nella lista rossa dell'IUCN, 2018 (*Canis lupus (lupo comune)* ([iucnredlist.org](https://www.iucnredlist.org))).

¹⁵ <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion>

naturale. L'aumento delle dimensioni delle popolazioni e l'espansione degli habitat e dell'area di distribuzione del lupo, pur essendo sviluppi positivi, non implicano automaticamente uno stato di conservazione soddisfacente al livello biogeografico pertinente (nazionale o dell'UE), perché occorre prendere in considerazione anche altri elementi, per esempio la necessità di popolazioni e aree di distribuzione di dimensioni sufficienti (in base a valori di riferimento), una struttura normale della popolazione e buone prospettive future. A livello delle regioni biogeografiche dell'UE, dalla valutazione è emerso che lo stato di conservazione della specie era insoddisfacente-inadeguato in sei di esse e soddisfacente in una, la regione biogeografica alpina.

Nel 2023 un'analisi approfondita dello stato del lupo nell'UE¹⁶ ha esaminato i dati scientifici disponibili sulla specie, i dati comunicati dalle autorità nazionali degli Stati membri dell'UE e altri dati pertinenti raccolti mediante un'operazione mirata. Il risultato dell'analisi conferma che le dimensioni della popolazione tendono ad aumentare e che l'area di distribuzione del lupo è in espansione. Secondo le stime del 2023 nell'UE ci sono circa 20 300 lupi¹⁷, numero che supera sia i 19 000 esemplari stimati nel settembre 2022 dalla LCIE, sia i circa 11 000-17 000 comunicati a norma dell'articolo 17 della direttiva Habitat per il periodo 2013-2018. Viene superata anche una stima ancora precedente (2012), secondo la quale nell'UE erano presenti 11 193 lupi¹⁸. Dall'analisi approfondita risulta che le popolazioni sono in crescita nella maggior parte degli Stati membri. I dati provenienti da 10 Stati membri dell'UE che disponevano dei risultati del monitoraggio relativi agli ultimi anni mostrano che in tutti, tranne uno, le dimensioni delle popolazioni sono notevolmente aumentate negli ultimi due o tre anni¹⁹. Inoltre nel 2023 sono stati individuati branchi che si riproducono in tutti e 24 gli Stati membri in cui sono presenti popolazioni di lupi, ad eccezione del Lussemburgo.

Anche la buona ripresa delle popolazioni e l'area di distribuzione della specie in tutto il continente europeo negli ultimi decenni ne testimoniano la forte adattabilità. La capacità dei lupi di ricolonizzare territori attraverso rapide espansioni della popolazione a partire da pochi esemplari è ben documentata e dimostra che la specie è resiliente²⁰. La LCIE ha affermato che vi sono buone prospettive²¹: si prevede infatti che praticamente tutte le nove sottopopolazioni cresceranno ancora.

Minacce e status di protezione giuridica

Le minacce cui è esposto il lupo sono molteplici. Quella segnalata con maggiore frequenza dagli Stati membri per il periodo 2013-2018²² è la pratica illegale di sparare ai lupi o ucciderli. Questo tipo di pressione è legata al problema del bracconaggio, così come lo è

¹⁶ Blanco e Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an In-depth Analysis*. Relazione del gruppo N2K per la DG Ambiente, Commissione Europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

¹⁷ Blanco e Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an In-depth Analysis*. Relazione del gruppo N2K per la DG Ambiente, Commissione Europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

¹⁸ Boitani et al., 2015, *Key actions for Large Carnivore populations in Europe*, Istituto di ecologia applicata, Roma <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/7858bea4-148d-461d-9ad0-e8736da91b5a/details>

¹⁹ Tabella 2.4.2 sulle tendenze relative al lupo negli ultimi anni in alcuni Stati membri, Blanco e Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an In-depth Analysis*. Relazione del gruppo N2K per la DG Ambiente, Commissione Europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

²⁰ Cfr. esempi della rapida espansione (in termini di popolazione e di area di distribuzione) in Francia (<https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>) e in Germania (<https://www.dbb-wolf.de/wolf-occurrence/confirmed-territories/map-of-territories>).

²¹ *Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe*, Consiglio d'Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) e relazioni a norma dell'articolo 17 della direttiva Habitat.

²² <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion>

l'avvelenamento degli animali, al quarto posto. L'impatto di strade, sentieri, ferrovie e delle relative infrastrutture è al secondo posto, e si manifesta sia con la mortalità diretta causata dagli incidenti stradali sia con la frammentazione delle popolazioni. Anche l'interazione con le attività agricole e la caccia sono segnalate come fonti di pressione frequenti. Tra le minacce emergenti figurano le barriere di frontiera e l'ibridazione lupo-cane.

Alcune di queste pressioni sono contrastate in modo diretto con i divieti di uccidere o disturbare intenzionalmente gli esemplari e di deteriorare o distruggere intenzionalmente i siti di riproduzione e di riposo delle specie rigorosamente protette a norma dell'allegato II, imposti dall'articolo 6 della convenzione.

Sebbene questi divieti non valgano per le specie inserite nell'elenco dell'allegato III, queste ultime sono oggetto di protezione a norma dell'articolo 7 della convenzione e dell'obbligo generale di cui all'articolo 2 della stessa.

L'articolo 7, paragrafo 1, della convenzione stabilisce che le parti contraenti "adotter[anno] le necessarie e opportune leggi e regolamenti onde proteggere le specie di fauna selvatica enumerate all'allegato III". A norma dell'articolo 7, paragrafo 2, della convenzione "[q]ualsiasi sfruttamento sarà regolamentato in modo da non compromettere la sopravvivenza di tali specie, tenuto conto delle disposizioni dell'articolo 2". L'articolo 7, paragrafo 3, della convenzione specifica che la protezione comprende: "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) *la regolamentazione, ove necessario, di vendita, detenzione, trasporto o commercializzazione di animali selvatici, vivi o morti*."

Secondo la relazione esplicativa relativa alla convenzione sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa²³, l'articolo 7 "*obbliga le parti contraenti a garantire la protezione delle specie di fauna elencate nell'allegato III. Tuttavia, dato che tutte queste specie, in misura variabile, possono essere legittimamente oggetto di sfruttamento in un determinato Stato, la convenzione non preclude a ciascuna parte contraente la possibilità di autorizzare lo sfruttamento, a condizione che questo riguardi solo le specie non minacciate sul suo territorio e che non metta a rischio la popolazione animale interessata. A tal fine la parte contraente deve vigilare sullo sfruttamento e, se necessario, imporre misure più rigorose. L'articolo è stato redatto in questo modo per concedere flessibilità agli Stati per quanto riguarda specie che potrebbero non essere sempre direttamente minacciate. Nell'applicare la disposizione le parti contraenti, in conformità dell'articolo 2, devono tener conto delle sottospecie e varietà che sono minacciate sul piano locale ma non a livello europeo*".

Pertanto anche le summenzionate pressioni riguardanti la caccia e il bracconaggio dovrebbero essere contrastate con misure adottate a norma dell'articolo 7 della convenzione (regolamentando la caccia e applicando le norme contro il bracconaggio). La principale differenza tra i due regimi di protezione in relazione a queste minacce è che quello applicabile alle specie elencate nell'allegato III concede maggiore flessibilità riguardo alle misure adeguate che le parti contraenti devono mettere in atto. È opportuno sottolineare che tali misure dovrebbero comunque proteggere la specie e non comprometterne la sopravvivenza, come previsto dall'articolo 7, paragrafi 1 e 2, della convenzione. La Commissione sostiene pertanto che, fintantoché le parti rispettano l'articolo 7 della convenzione mettendo in atto misure adeguate, le minacce per il lupo quali la caccia e il bracconaggio sarebbero

²³ Explanatory report to the Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats (<https://rm.coe.int/16800ca431>).

sufficientemente arginate anche dopo lo spostamento della specie nell'allegato III della convenzione. Inoltre, a norma dell'articolo 8 della convenzione, il divieto di ricorrere a determinati metodi di cattura e uccisione di cui all'allegato IV della convenzione si applica sia alle specie elencate nell'allegato II che a quelle elencate nell'allegato III.

Altre minacce, come la mortalità diretta causata da incidenti stradali, non sono affrontate né dalle misure previste dal regime di protezione rigorosa applicabile alle specie elencate nell'allegato II, né dalle misure previste dal regime di protezione applicabile alle specie elencate nell'allegato III.

Inoltre la raccomandazione n. 163 (2012) del comitato permanente della convenzione di Berna, adottata il 30 novembre 2012 e relativa alla gestione delle popolazioni di grandi carnivori in espansione, invita le parti contraenti della convenzione a collaborare, se del caso, con altri Stati che condividono le stesse popolazioni per mantenerle sane e in uno stato di conservazione soddisfacente. Questa collaborazione, che implica misure di coesistenza e protezione, rimarrà necessaria e rilevante se il lupo sarà inserito nell'allegato III della convenzione.

3.3. Considerazioni socioeconomiche

La continua espansione dell'area di distribuzione della specie e la ricolonizzazione di nuovi territori hanno portato a crescenti conflitti con le attività umane, riguardanti in particolare i danni al bestiame causati dai lupi. La predazione ha raggiunto livelli elevati, interessando un numero sempre maggiore di regioni sia negli Stati membri dell'UE che nei territori delle parti contraenti della convenzione di Berna non appartenenti all'UE. La causa principale dei conflitti con gli esseri umani è la predazione del bestiame da parte dei lupi, così come la crescita della popolazione e l'espansione dell'area di distribuzione della specie. I costi finanziari e sociali associati all'espansione dell'area di distribuzione del lupo e alla ricolonizzazione di nuovi territori sono aumentati progressivamente e rimarranno elevati per la prevenzione e il risarcimento dei danni al bestiame.

I dati raccolti sulla frequenza degli incidenti nell'analisi approfondita dello stato del lupo effettuata nel 2023 indicano che nell'UE i danni causati dalla specie sono in aumento. In particolare, stando agli ultimi dati disponibili negli Stati membri²⁴, si stima che nell'UE i lupi uccidano ogni anno almeno 65 500 capi di bestiame, il 73 % dei quali è rappresentato da ovini e caprini, il 19 % da bovini e il 6 % da equini e asini allevati per la carne. I lupi uccidono anche renne semidomestiche in Finlandia (1 261 esemplari morti nel 2022) e in Svezia (numero non disponibile). Si tratta di cifre superiori a quelle indicate nello studio LCIE del 2022, secondo il quale nell'UE venivano uccisi ogni anno 53 530 capi di bestiame²⁵; questa variazione significativa potrebbe però dipendere in parte dalle diverse scelte operate in merito al risarcimento (e quindi alla segnalazione) dei danni causati dalla predazione dei lupi nel 2022.

Sebbene questi dati non siano direttamente paragonabili, in generale si riscontra un aumento dei danni al bestiame associato alla crescita della popolazione di lupi, il che conferma l'importanza degli investimenti in misure di prevenzione efficaci. L'aumento dei danni al bestiame ha inoltre portato a una minore tolleranza nei confronti della specie in alcune regioni dell'UE. Benché l'impatto del lupo sul bestiame sia modesto a livello dell'UE e i danni

²⁴ Dati aggregati degli Stati membri raccolti nel 2023 e relativi a diversi anni tra il 2017 e il 2022, a seconda dello Stato membro.

²⁵ Dati aggregati degli Stati membri raccolti nel 2023 e relativi a diversi anni tra il 2017 e il 2021, a seconda dello Stato membro.

complessivi appaiano tollerabili a livello nazionale, la concentrazione locale può mettere fortemente sotto pressione alcune aree, con conseguenze emotive per i proprietari di capi di bestiame e perdite economiche indirette difficili da quantificare. In alcune aree i danni ricorrenti al bestiame possono costituire un ostacolo aggiuntivo per la pastorizia, il patrimonio culturale e lo stile di vita delle comunità rurali, che richiede un sostegno mirato per l'attuazione di misure di prevenzione efficaci²⁶. L'allevamento estensivo è infatti essenziale per il mantenimento e la conservazione di ecosistemi agricoli ad alta diversità, come i prati permanenti. La pastorizia è un'attività tradizionale, che fa parte del nostro patrimonio sociale ed è fondamentale per l'economia delle zone rurali montane e periferiche.

La presente proposta lascerà alle parti della convenzione di Berna maggiore flessibilità nella gestione dei crescenti danni e dei potenziali conflitti socioeconomici associati al lupo in alcune aree, mantenendo nel contempo l'obiettivo di far raggiungere a tutte le popolazioni di lupi nell'UE uno stato di conservazione soddisfacente.

3.4. Conclusioni

Sembra giustificato proporre di emendare gli allegati della convenzione di Berna spostando il lupo (*Canis lupus*) dall'allegato II (specie di fauna rigorosamente protette) all'allegato III (specie di fauna protette) di detta convenzione. L'iniziativa appare opportuna soprattutto alla luce delle tendenze attuali dello stato della popolazione e del livello di protezione offerto dal regime di protezione delle specie a norma dell'allegato III e degli articoli 2, 7 e 8 della convenzione.

La proposta corrisponde in larga misura alla posizione espressa dal Parlamento europeo nella risoluzione del 24 novembre 2022²⁷.

Una volta entrato in vigore l'emendamento degli allegati della convenzione di Berna (spostamento del lupo dall'allegato II all'allegato III), l'Unione sarebbe autorizzata a modificare i corrispondenti allegati della direttiva Habitat per rispecchiare il minore livello di protezione del lupo nel proprio ordinamento giuridico interno.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono *"le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo"*.

Rientrano nel concetto di *"atti che hanno effetti giuridici"* gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che *"sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione"*²⁸.

²⁶ Blanco e Sundseth (2023), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis. Relazione del gruppo N2K per la DG Ambiente, Commissione Europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

²⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_IT.html

²⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti 61-64.

4.1.2. Applicazione al caso concreto

Il comitato permanente è un organo istituito dalla convenzione.

Gli atti che il comitato permanente è chiamato ad adottare costituiscono atti aventi effetti giuridici. Gli atti previsti avranno carattere vincolante nel diritto internazionale a norma degli articoli 6 e 7 della convenzione. Gli atti previsti non integrano né modificano il quadro istituzionale della convenzione.

La base giuridica procedurale della proposta di decisione è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano l'ambiente.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 192, paragrafo 1, TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

5. PUBBLICAZIONE DELL'ATTO PREVISTO

Gli atti del comitato permanente apporteranno modifiche agli allegati II e III della convenzione e devono pertanto essere pubblicati, dopo l'eventuale adozione, nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in merito alla
presentazione di proposte di emendamento degli allegati II e III della convenzione
relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa in
vista della riunione del comitato permanente della convenzione**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) La convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (convenzione di Berna, di seguito "la convenzione") è stata conclusa dall'Unione con decisione 82/72/CEE del Consiglio²⁹ ed è entrata in vigore il 1° settembre 1982.
- (2) A norma dell'articolo 17 della convenzione, il comitato permanente può adottare una decisione per emendare gli allegati della convenzione stessa.
- (3) A norma dell'articolo 17 della convenzione, le proposte di emendamento devono essere presentate almeno due mesi prima della riunione del comitato permanente. L'Unione, in qualità di parte della convenzione, può proporre emendamenti degli allegati.
- (4) Alla luce della raccomandazione n. 56 (1997) del comitato permanente relativa agli orientamenti da prendere in considerazione nel formulare proposte di emendamento degli allegati I e II della convenzione e nell'adottare gli emendamenti³⁰, le considerazioni pertinenti all'inserimento delle specie negli allegati della convenzione comprendono fattori ecologici e scientifici, quali lo stato di conservazione, le tendenze delle popolazioni e le minacce.
- (5) L'articolo 2 della convenzione stabilisce l'obiettivo di raggiungere un livello di popolazione "che corrisponda in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenuto conto delle esigenze economiche e ricreative" e delinea il contesto generale per le misure adottate dalle parti contraenti. Tale obiettivo può essere preso in considerazione nel proporre un emendamento degli allegati della convenzione.
- (6) Negli ultimi decenni lo stato di conservazione del lupo ha registrato una tendenza positiva. La specie ha visto un'ottima ripresa in tutto il continente, con una notevole

²⁹ GU L 38 del 10.2.1982, pag. 1.

³⁰ Recommendation No. 56 (1997) concerning guidelines to be taken into account while making proposals for amendment of Appendices I and II of the Convention and while adopting amendments (disponibile all'indirizzo <https://rm.coe.int/168074680c>).

espansione della sua area di distribuzione e un significativo aumento della popolazione, i cui livelli stimati nell'UE sono quasi raddoppiati in 10 anni (da 11 193 esemplari nel 2012 a 11 000-17 000 nel 2019 fino a raggiungere i 20 300 esemplari nel 2023). Anche le singole popolazioni sono in costante crescita in tutto il continente³¹. Nonostante le minacce cui il lupo è ancora esposto, la marcata ripresa delle popolazioni e l'aumento dell'area di distribuzione in tutta Europa negli ultimi decenni sono un segno della grande adattabilità e resilienza di questa specie.

- (7) Allo stesso tempo, la continua espansione dell'area di distribuzione del lupo in Europa e la ricolonizzazione di nuovi territori hanno generato crescenti sfide socioeconomiche per quanto riguarda la coesistenza con le attività umane, in particolare a causa dell'incidenza dei danni al bestiame, che colpiscono sempre più regioni e Stati membri dell'UE e non solo.
- (8) I dati più recenti sulle dimensioni della popolazione, provenienti dalla valutazione sullo stato del lupo effettuata nel 2022 dalla Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) per la convenzione di Berna e dall'analisi approfondita sullo stato del lupo nell'Unione europea del 2023, forniscono sufficienti prove a sostegno dell'adeguamento dello status di protezione del lupo (*Canis lupus*) nell'ambito della convenzione.
- (9) È pertanto opportuno adeguare il livello di protezione del lupo. La specie dovrebbe essere oggetto della protezione derivante dall'inserimento nell'allegato III e dall'articolo 7 della convenzione.
- (10) L'adeguamento del livello di protezione consentirebbe maggiore flessibilità per affrontare le crescenti sfide socioeconomiche relative al lupo e legate alla continua espansione della sua area di distribuzione in Europa e alla ricolonizzazione di nuovi territori.
- (11) La raccomandazione n. 163 (2012) del comitato permanente della convenzione di Berna, adottata il 30 novembre 2012 e relativa alla gestione delle popolazioni di grandi carnivori in espansione, invita le parti contraenti della convenzione a collaborare, se del caso, con altri Stati che condividono le stesse popolazioni per mantenerle sane e in uno stato di conservazione soddisfacente. Questa collaborazione, che implica misure di coesistenza e protezione, rimarrà necessaria e rilevante se il lupo sarà inserito nell'allegato III della convenzione.
- (12) Pertanto, in vista della 44^a riunione del comitato permanente della convenzione che si terrà nel 2024 o di un'eventuale riunione straordinaria precedente chiesta dall'Unione, quest'ultima dovrebbe presentare una proposta di emendamento degli allegati II e III della convenzione al fine di rimuovere il lupo (*Canis lupus*) dall'allegato II e inserirlo nell'allegato III.
- (13) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione nella riunione del comitato permanente dal momento che le decisioni che emendano gli allegati della convenzione saranno vincolanti per l'Unione.

31

Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe, Consiglio d'Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) e Blanco e Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an In-depth Analysis*. Relazione del gruppo N2K per la DG Ambiente, Commissione Europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

- (14) La proposta dovrebbe essere comunicata al segretariato perché sia presa in esame alla prossima riunione del comitato permanente della convenzione o in occasione di un'eventuale riunione straordinaria precedente chiesta dall'Unione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. La Commissione è autorizzata a presentare al comitato permanente della convenzione, a nome dell'Unione, una proposta volta a spostare il lupo (*Canis lupus*) dall'allegato II, "Specie di fauna rigorosamente protette", all'allegato III, "Specie di fauna protette".
2. La Commissione comunica la proposta al segretariato della convenzione.

Articolo 2

La posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di comitato permanente della convenzione consiste nel sostenere la rimozione del lupo (*Canis lupus*) dall'allegato II e l'inserimento nell'allegato III della convenzione.

Articolo 3

In funzione degli sviluppi in sede di comitato permanente, durante le riunioni di coordinamento in loco i rappresentanti dell'Unione, in consultazione con gli Stati membri, possono affinare le posizioni di cui agli articoli 1 e 2 senza un'ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 3

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*