



Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di direttiva che modifica lo status di protezione del lupo

Dossier n° 90 -
1 aprile 2025

Tipo e numero atto	<i>Proposta di direttiva COM(2025)106</i>
Data di adozione	<i>7 marzo 2025</i>
Base giuridica	<i>Articolo 192, paragrafo 1, del TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Protezione della fauna; convenzione europea; biodiversità; biotopo; cooperazione sull'ambiente; lupo; specie protetta</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>La proposta è esaminata secondo la procedura legislativa ordinaria</i>
Assegnazione	<i>20 marzo 2025 - XIII Commissione</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>14 maggio 2025</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Si</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

Finalità e oggetto

La proposta di direttiva, presentata dalla Commissione europea il 7 marzo 2025, è volta a modificare la direttiva Habitat per allinearla al mutato *status* di protezione del lupo (*canis lupus*) ai sensi della convenzione di Berna (vedi *infra*). Quest'ultima dal 7 marzo 2025 classifica il lupo tra le specie "protette" e non più tra quelle "strettamente protette".

L'**obiettivo generale** della proposta, quindi, è quello di adeguare il diritto dell'UE al diritto internazionale in materia, offrendo agli Stati membri anche maggiore flessibilità nella gestione dei lupi, pur mantenendo gli obblighi di conservazione.

A settembre 2024 il Consiglio dell'UE ha adottato la decisione relativa alla presentazione, a nome dell'UE, di una proposta volta a modificare lo stato di conservazione del lupo attraverso emendamenti agli allegati della convenzione di Berna. Il 6 dicembre 2024 il Comitato permanente della convenzione ha votato a favore della proposta, la quale è entrata in vigore il 7 marzo 2025, spostando il lupo (*canis lupus*) dall'allegato II (specie di fauna rigorosamente protette) all'allegato III (specie di fauna protette).

In precedenza, il Comitato, riunitosi il 22 dicembre 2022, aveva respinto a maggioranza una proposta di declassamento avanzata dal Dipartimento federale dell'Ambiente svizzero.

Il 6 dicembre 2024 alcune associazioni hanno presentato ricorso al Tribunale dell'UE **contro la decisione del Consiglio dell'Ue** sulla proposta di emendamento della convenzione di Berna, chiedendo l'annullamento, oltre che della decisione stessa, di ogni atto successivo connesso e collegato ad essa. A sostegno del ricorso le associazioni affermano, tra l'altro, che il Consiglio non avrebbe

valutato correttamente i dati scientifici e tecnici a disposizione sulla diffusione dei lupi in Europa, i quali evidenzerebbero come la popolazione di lupi in Europa non sia ancora al riparo da rischi significativi. Il declassamento del lupo sarebbe quindi fondato su una **valutazione erronea dello stato di conservazione della specie** e ignorerebbe i rischi per la biodiversità e gli ecosistemi.

Si segnala che nel corso dell'esame alla Camera del c.d. **disegno di legge montagna** è stato approvato un emendamento volto in sostanza a introdurre un adeguamento automatico all'imminente modifica della **direttiva** Habitat e quindi al declassamento del lupo da specie strettamente protetta a specie protetta (vedi *infra*).

Contesto, motivazione dell'intervento e quadro giuridico di riferimento

La proposta di direttiva si colloca nel contesto della legislazione europea che tutela gli **habitat naturali della fauna** e, nello specifico, riguarda la popolazione di lupi nel territorio dell'UE e i danni che questa specie può causare soprattutto all'allevamento.

I dati sull'andamento della popolazione di lupi in Europa sono raccolti in un'**analisi sulla situazione del lupo nell'UE** condotta dalla Commissione europea in vista della già citata proposta di modifica della **convezione** di Berna sullo *status* del lupo.

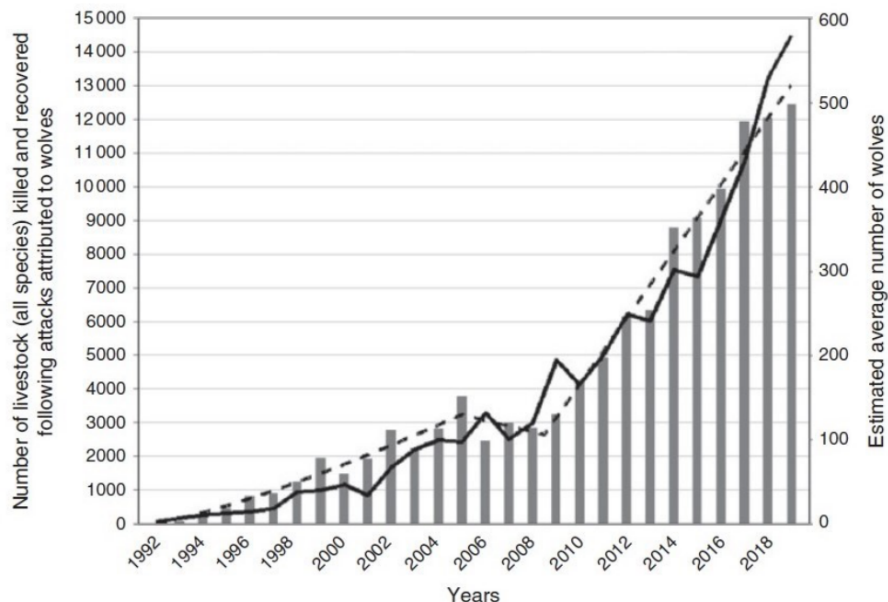
Secondo tale documento il lupo è storicamente considerato una **minaccia per l'allevamento** nei Paesi dell'UE e ciò ha portato, nel **XX secolo**, alla loro **progressiva eliminazione**; tra il 1960 e il 1970 i lupi erano estinti nei Paesi scandinavi e nell'Europa centrale, mentre sopravvivevano alcuni piccoli branchi solo nel sud-est Europa.

In seguito all'**introduzione di normative** europee e nazionali a **tutela** dei lupi, tra cui la **direttiva** Habitat, la **popolazione** risulta in **costante aumento**. La **ricerca** della Commissione di cui sopra ha stimato che nel 2012 la popolazione di lupi nell'UE era pari a 11.193 esemplari ed è quasi raddoppiata in undici anni, arrivando **nel 2023 a contare 20.300 esemplari**; **l'Italia**, con la presenza di **3.307 lupi**, sarebbe lo Stato membro con il maggior numero di esemplari, seguito da Romania, Spagna, Polonia e Germania.

Secondo l'**analisi** della Commissione, all'**aumento della popolazione di lupi** sarebbe collegato un **maggior numero di bestiame ucciso** in tutta l'UE; questa correlazione è più forte nelle zone dove il lupo era scomparso prima dell'adozione della convenzione di Berna, rispetto alle aree dove la sua presenza è stata costante.

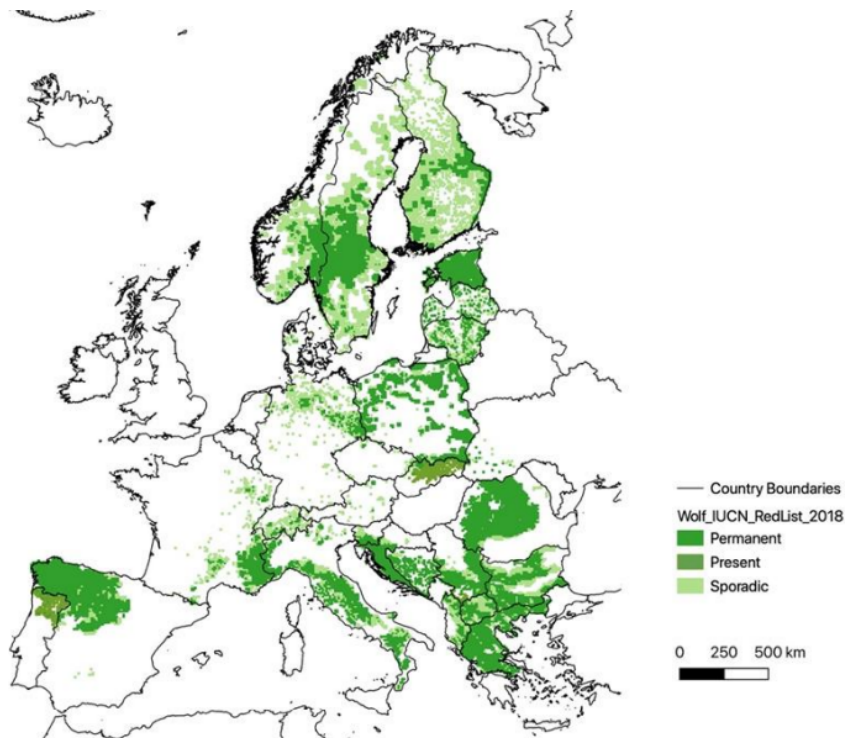
I dati sulla **Francia**, che è il primo Paese UE per fondi spesi per l'indennizzo di danni causati dai lupi, sono richiamati quale prova di questa correlazione. In Francia i lupi erano estinti. La loro popolazione è stata reintrodotta e ha cominciato a crescere dopo l'adozione della **direttiva** Habitat: come si nota dal grafico sottostante il numero di esemplari stimati è arrivato a quasi 500 nel 2018 mentre il **numero di capi di bestiame ucciso** è passato **da 3.215 nel 2009 a 12.451 nel 2019**, un aumento del 287% in dieci anni.

Presenza di lupi in Francia e capi di bestiame uccisi dai lupi) Fonte: Meuret et al. 2020)



Secondo i dati dell'UE, i **lupi uccidono ogni anno circa 65.500 capi** di bestiame (per circa il 73%, sono pecore e capre); considerando che ci sono 60 milioni di pecore nell'UE (dato riferito al 2023), i lupi **rappresentano la morte di appena lo 0,065% del bestiame**. Tuttavia, una corretta valutazione dell'impatto che il lupo può avere sull'allevamento deve anche **tenere conto della distribuzione non uniforme** della specie nel territorio degli Stati membri. Dall'immagine seguente emerge che il lupo è infatti presente in quasi tutti gli Stati membri dell'UE ma è concentrato in aree specifiche.

Distribuzione della popolazione di lupi negli Stati membri



Fonte: [Assessment of the conservation status of the Wolf \(Canis lupus\) in Europe](#)

Questa **distribuzione non uniforme** caratterizza anche il **territorio nazionale**, come sottolineato dal [Piano di conservazione e gestione del lupo in Italia del 2019](#) redatto dal Ministero dell'ambiente e della Sicurezza Energetica con la collaborazione delle Regioni, delle Province autonome e dell'ISPRA.

Nello studio si evidenzia che i **danni** arrecati del *canis lupus*, monitorati dalle Regioni, hanno essenzialmente ad oggetto le **attività zootecniche** e sono considerevolmente **differenti nelle diverse zone del Paese** in relazione a svariati fattori quali la densità e la specie degli animali allevati, i sistemi di custodia del bestiame e la diversità degli stessi sistemi di monitoraggio, che non risultano essere uniformati su scala nazionale. Nel documento si fa presente anche che, nonostante i **danni economici causati dal lupo** siano, in assoluto, notevolmente inferiori a quelli causati da altre specie selvatiche come il cinghiale, essi tendono a **concentrarsi localmente**. Il fenomeno precedentemente descritto a livello di UE dall'analisi della Commissione è quindi riferibile anche al territorio nazionale.

I **danni** causati dai lupi al bestiame rappresentano una criticità per gli allevatori ma anche un **costo per gli Stati membri**, in quanto essi vengono **indennizzati** nella maggior parte dei paesi dell'UE, in genere utilizzando un sistema *ex post facto* che richiede la documentazione del danno. Altri paesi, come ad esempio la Svezia, erogano invece incentivi *ex ante* agli allevatori che operano in zone caratterizzate dalla presenza di predatori. L'**analisi** della Commissione, nel riportare i dati sugli indennizzi in questione, dichiara che in tutta l'UE (escluse Lettonia, Bulgaria e Ungheria) vengono spesi **18,7 milioni di euro all'anno per risarcire i danni causati dal lupo**; i Paesi che hanno erogato più risarcimenti sono Francia (4,1 milioni di euro nel 2022), Spagna (3,2 milioni di euro nel 2022), Finlandia (quasi 3 milioni di euro nel 2021, più del 90% per le per le renne semi-domestiche), Grecia (2,3 milioni di euro) e **Italia (circa 2 milioni di euro nel 2019)**. La Commissione ha specificato che le misure riguardanti l'accesso a fondi europei per il risarcimento dei danni causati dalle specie protette non viene limitato dal declassamento dello *status* del lupo, che non comporta modifiche nemmeno per quanto riguarda le misure di prevenzione e protezione.

Il quadro giuridico di riferimento (a cura del servizio studi)

L'ambito internazionale

A **livello internazionale**, il *canis lupus* è protetto dalla **Convenzione di Berna** "*Convenzione sulla conservazione della fauna selvatica e degli habitat naturali europei*" siglata nel 1979 alla quale aderiscono 49 Paesi e, dal 2011, anche l'Unione Europea e ratificata dall'Italia con **legge n. 503/1981**. Essa ha come obiettivi la conservazione della flora e della fauna selvatica e degli habitat naturali nonché la promozione della cooperazione tra gli Stati.

La Convenzione si compone di IV Allegati: l'Allegato II riguarda le "specie animali strettamente protette", per le quali si prevede una speciale protezione proibendosi, in particolare, la cattura, l'uccisione, la detenzione e il commercio mentre l'Allegato III riguarda le "specie animali protette".

A livello internazionale, rileva anche la **Convenzione di Washington** sul "*Commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione*" (**CITES**) siglata nel 1973 da diversi Stati e ratificata in Italia con la **legge n. 874 del 1975**. Il *canis lupus* è inserito nell'Appendice II della richiamata Convenzione che vieta l'acquisto, l'offerta di acquisto, l'esposizione a fini commerciali, l'uso a scopo di lucro, l'alienazione, nonché la detenzione, l'offerta o il trasporto di esemplari della specie. Il Regolamento CEE di applicazione della CITES (Reg. 338/1997 del 9 dicembre 1996) include il *canis lupus* nell'Allegato A, che vieta il commercio e la detenzione delle specie inserite.

L'ambito eurounitario

In **ambito eurounitario** il lupo è una specie protetta dalla **direttiva** 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (**Direttiva habitat**) che, oltre a imporre la conservazione di determinati ambienti ed ecosistemi, reca un elenco di specie particolarmente protette. Il *canis lupus* è attualmente ricompreso nell'**Allegato II** (tra le specie prioritarie di interesse comunitario la cui conservazione richiede la designazione di zone speciali di conservazione) e **nell'Allegato IV** (tra le specie di interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa) e solo alcune popolazioni specifiche nell'allegato V.

In relazione alle specie di cui all'Allegato IV, gli Stati membri, ai sensi dell'art. 12 della richiamata Direttiva sono tenuti ad adottare i provvedimenti necessari ad istituire un regime di **"rigorosa tutela"** nella propria area di ripartizione naturale che comprende, tra l'altro, anche il **divieto di qualsiasi forma di cattura o uccisione**. Sono previste le **deroghe** descritte dall'art. 16 della stessa Direttiva che operano soltanto ove non ci sia altra soluzione valida e sempre che **la deroga non pregiudichi** il mantenimento, in uno **"stato di conservazione soddisfacente"**, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale e, in ogni caso, al fine di tutelare uno degli interessi elencati.

La [Comunicazione della Commissione 2021/C 496/01](#), "Documento di orientamento sulla rigorosa tutela delle specie animali di interesse comunitario ai sensi della direttiva Habitat", oltre a chiarire i vincoli discendenti dalla direttiva, contiene un approfondimento proprio sulla gestione della popolazione dei lupi nei diversi Stati europei.

L'ambito nazionale

Il **quadro normativo interno**, coerentemente con quello sovranazionale, prevede un peculiare sistema di **protezione** del lupo, dando priorità alla conservazione della suddetta specie come "popolazione" rispetto alla tutela dei singoli individui. Tale sistema di protezione si completa con la previsione di specifiche **deroghe** che richiedono il coinvolgimento dell'amministrazione statale.

Il legislatore italiano riconosce la **fauna selvatica** come **patrimonio faunistico dello Stato** e demanda alle **Regioni** e alle Province autonome una larga parte delle **competenze** in materia di monitoraggio, gestione e riqualificazione faunistica, repressione degli illeciti e realizzazione di piani di controllo. In proposito, la [legge n. 157 del 1992](#) recante "*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*" stabilisce, all'**art. 1**, che la **fauna selvatica** è **patrimonio indisponibile dello Stato** ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale. L'**art. 2** indica il **canis lupus** tra le specie di mammiferi **particolarmente protette** anche sotto il profilo sanzionatorio.

Si ricorda in proposito che l'art. 1, comma 447, della legge n. 197 del 2022 (**legge di bilancio 2023**) ha modificato la disciplina vigente in materia di **controllo e contenimento della fauna selvatica**, di cui all'articolo 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

Il [D.P.R. 8 settembre 1997 n. 357](#) "*Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche*", successivamente modificato ed integrato dal **D.P.R. n. 120 del 2003**, ha dato attuazione alla **direttiva habitat** ed ha inserito il *canis lupus* nell'Allegato D tra le specie di interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa.

L'**art. 8** del DPR stabilisce specifici **divieti** a tutela del *canis lupus* riguardanti: a) la **cattura** o l'**uccisione** di tali esemplari di tali specie nell'ambiente naturale; b) il **disturbo** di tali specie animale, in particolare durante tutte le fasi del ciclo riproduttivo o durante l'ibernazione, lo svernamento e la migrazione; c) il **possesso**, il **trasporto**, lo **scambio** e la **commercializzazione** di esemplari prelevati dall'ambiente naturale.

La stessa disposizione, ai successivi commi 4 e 5, attribuisce alle **Regioni e alle Province autonome** il compito di effettuare un sistema di **monitoraggio** continuo delle catture o delle uccisioni accidentali del *canis lupus* e delle altre specie faunistiche elencate nell'allegato D, lettera a), al fine di trasmettere un rapporto annuale al Ministero dell'ambiente. In base alle informazioni raccolte il Ministero dell'ambiente promuove ricerche ed indica le misure di conservazione necessarie per assicurare che le catture o uccisioni accidentali non abbiano un significativo impatto negativo sulle specie in questione.

L'**art. 11** del sopra citato DPR n. **357 del 1997** disciplina le **deroghe** al regime di protezione del *canis lupus*. Secondo tale disposizione il **Ministero dell'ambiente**, sentiti il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e l'ISPRA (Istituto nazionale per la fauna selvatica), **può autorizzare**

le deroghe al sistema di protezione sopra indicato "a condizione che non esista **un'altra soluzione valida** e che la deroga non **pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente**, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di distribuzione naturale, per le seguenti finalità:

- a. per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali;
- b. per **prevenire danni gravi, specificatamente alle colture, all'allevamento**, ai boschi, al patrimonio ittico, alle acque ed alla proprietà
- c. nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, o tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente;
- d. per finalità didattiche e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di tali specie e per operazioni necessarie a tal fine, compresa la riproduzione artificiale delle piante;
- e. per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva e in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato D.

Il Ministero dell'ambiente, ai sensi del comma 3 dello stesso art. 11, è tenuto a trasmettere alla Commissione europea, ogni due anni, una **relazione** sulle deroghe concesse, che dovrà indicare le specie alle quali si applicano le deroghe e il motivo della deroga, compresa la natura del rischio, con l'indicazione eventuale delle soluzioni alternative.

Con riferimento a tale disposizione si ricorda che la **Corte Costituzionale** con sentenza n. 215 del 2019 ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti delle **leggi** n. 9 del 2018 e n. 11 del 2018 delle **Province autonome di Trento e Bolzano** che prevedono la possibilità per il Presidente della Provincia, previo parere dell'ISPRA, di autorizzare il prelievo, la cattura o l'uccisione di esemplari di lupi (e orsi) in presenza delle stesse condizioni indicate dall'art. 11 del DPR sopra richiamato ossia l'inesistenza di valide soluzioni alternative e il mantenimento dello stato di conservazione soddisfacente della specie interessata.

L'art. **12** dello stesso DPR richiede il rilascio di specifiche autorizzazioni da parte del Ministero dell'Ambiente anche nelle ipotesi di immissioni in natura.

Ulteriori disposizioni in materia di fauna selvatica riguardano la previsione di **fondi regionali** destinati alla prevenzione e ai risarcimenti dei **danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola** e ai pascoli dalla fauna selvatica (art. 26 della legge n. 157 del 1992); lo svolgimento di funzioni di controllo sulla fauna selvatica da parte di Regioni e Province autonome (art. 19 e ss. medesima della legge); l'attribuzione agli Ente Parco nazionali della competenza a provvedere alla conservazione e alla gestione della fauna e, in particolare, ad indennizzare i danni causati dalla fauna del Parco (art. 15, comma 3, della legge 394 del 1991 "Legge quadro sulle aree protette").

Come accennato in premessa, presso la Commissione bilancio della Camera dei deputati è in corso di esame in sede referente il disegno di legge denominato "**disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane**" ([A.C. 2126](#)), trasmesso dal Senato il 31 ottobre 2024.

Il testo trasmesso dal Senato include l'articolo 12 che demanda a un decreto interministeriale la determinazione di un **tasso massimo di prelievi della specie *Canis lupus*** tale da mantenere lo stato di conservazione soddisfacente di cui all'articolo 16 della direttiva Habitat (vedi *supra*). Alla Camera tale articolo è stato modificato tramite l'approvazione dell'emendamento 12.22, che aggiunge il **riferimento alle future modificazioni della citata direttiva habitat**. In sostanza l'approvazione di tale emendamento comporta un automatico recepimento della modifica della direttiva Habitat in oggetto e quindi del declassamento del lupo da specie strettamente protetta a specie protetta.

Le motivazioni della proposta

La decisione del Consiglio volta a modificare la **convenzione di Berna**, da cui discende la necessità di adottare la proposta in esame, si è basata sulla marcata **ripresa delle popolazioni di lupo** negli ultimi decenni, considerata segno della **grande adattabilità** e resilienza di questa specie. 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 con riferimento ai danni al bestiame, che colpiscono sempre più regioni e Stati membri.

La Commissione ritiene pertanto che la modifica proposta lasci agli Stati membri una **maggiore flessibilità** nel gestire la convivenza tra uomo e lupo, con misure che si possono adattare alle **circostanze regionali**, soprattutto a favore di quelle aree che registrano una maggior criticità in tal senso. Come anticipato, infatti, i **danni** causati dai lupi hanno un **impatto basso** sull'attività dell'uomo **a livello unionale**, soprattutto per quanto riguarda l'allevamento, ma sono **concentrati a livello locale**, generando così forti pressioni solo su alcune aree o regioni. Per gli Stati membri rimane in ogni caso possibile introdurre nei loro ordinamenti interni una normativa più stringente rispetto a quella europea.

Valutazione d'impatto

La Commissione **non ha effettuato** una **valutazione d'impatto** per la proposta in esame, mentre la decisione di modificare la [convenzione](#) di Berna si è basata sui risultati dell'[analisi dello status del lupo nell'UE del 2023](#).

Principali contenuti della proposta

La proposta è volta ad inserire il *canis lupus* nell'allegato V della [direttiva](#) habitat e non più anche nell'allegato IV e ciò comporterebbe una **protezione** della specie **meno restrittiva**.

In particolare, per **le specie di cui all'allegato V** la norma applicabile è l'**articolo 14** della [direttiva](#), che impone agli Stati membri di adottare misure affinché il **prelievo** nell'ambiente naturale degli esemplari indicati, nonché il loro **sfruttamento**, siano **compatibili con** il loro mantenimento in uno **stato di conservazione soddisfacente**.

Lo stato di conservazione di una specie è considerato soddisfacente, ai sensi dell'articolo 1, lett e), della [direttiva](#), quando: 1) 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; 2) l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino; 3) esiste e continuerà ad esistere un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine.

Il declassamento, quindi, esclude il lupo dalle specie per le quali è previsto un divieto quasi assoluto di forme di cattura o uccisione (vedi *supra*), allo scopo di consentire agli Stati membri una **gestione più flessibile** nel controllo delle **popolazioni** di lupi nel loro territorio. La **caccia al lupo potrebbe** quindi **essere autorizzata** dagli Stati membri, fermo restando il continuo monitoraggio della popolazione e la garanzia dello stato di conservazione soddisfacente della specie.

Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è costituita dall'**articolo 192, paragrafo 1, TFUE**, che stabilisce le modalità di attuazione degli obiettivi della politica ambientale dell'Unione previsti dall'articolo [191](#) del TFUE.

Sussidiarietà

La Commissione motiva la necessità di intervenire legislativamente a livello di UE per **recepire nel diritto dell'Unione gli emendamenti alla [convenzione](#) di Berna**, tramite la modifica della [direttiva](#) Habitat, che rappresenta uno dei principali strumenti con cui l'UE attua i propri obblighi internazionali ai sensi della convenzione.

Proporzionalità

La Commissione ritiene che il **principio di proporzionalità** sia rispettato in quanto la modifica proposta riguarda **esclusivamente** gli **effetti della decisione** con la quale il comitato permanente della [convenzione](#) di Berna ha **modificato** lo **status di protezione del lupo**. La proposta si limita quindi alle modifiche alla [direttiva](#) Habitat che danno attuazione a tale decisione e riguarda solo gli allegati IV e V e, in particolare, solo il lupo.

Scelta dell'atto giuridico

A giudizio della Commissione, poiché la proposta è volta a modificare la [direttiva](#) 92/43/CEE, lo strumento giuridico idoneo è una **direttiva modificativa**.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la procedura legislativa ordinaria.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#), l'esame dell'atto risulta avviato da parte dei parlamenti nazionali della **Svezia** e della **Danimarca** e dal Senato dei **Paesi Bassi**.