



## Audizione del WWF Italia sull'atto numero COM (2025) 106

### "Proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 92/43/CEE del Consiglio per quanto riguarda lo status di protezione del lupo (*Canis lupus*)"

10 aprile 2025

#### **Premessa: il quadro normativo**

Il 6 dicembre 2024 il comitato permanente della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (Convenzione di Berna) ha adottato la proposta dell'Unione europea di modificare lo status di protezione del lupo (*Canis lupus*) spostando la specie dall'allegato II (specie di fauna rigorosamente protette) all'allegato III (specie di fauna protette).

La decisione è entrata in vigore il 7 marzo 2025, in linea con la procedura di cui all'articolo 17 della convenzione di Berna. A seguito della sua entrata in vigore e al fine di recepire questo emendamento della convenzione di Berna, è stata dunque proposta la modifica degli allegati della direttiva 92/43/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Direttiva Habitat) spostando il riferimento alla specie dall'allegato IV all'allegato V della direttiva.

A livello internazionale, il *Canis lupus* è protetto dalla Convenzione di Berna, siglata nel 1979, alla quale aderiscono 49 Paesi e, dal 2011, anche l'Unione Europea. In Italia è stata ratificata 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.

In ambito eurounitario il lupo è una specie protetta dalla direttiva 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 tuttavia 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.

Il legislatore italiano riconosce la fauna selvatica come patrimonio indisponibile 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.

Per quanto attiene, nello specifico, alle azioni di controllo e contenimento della fauna selvatica, si ricorda che l'art. 1, comma 447, della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023) ha modificato la disciplina vigente in materia di cui all'articolo 19 della richiamata legge 11 febbraio 1992, n. 157, introducendo un nuovo art. 19-ter ai sensi del quale, queste attività possono essere esercitate dai cacciatori su qualsiasi specie animale (a prescindere dal suo status di protezione), in qualsiasi periodo dell'anno, compresi i giorni di divieto, e in tutto il territorio nazionale, ivi incluse le aree protette e le aree urbane. Questa modifica, in virtù delle palesi violazioni delle direttive sovranazionali, ha determinato l'apertura della procedura d'infrazione europea (2023)2187, che attualmente si trova nella sua seconda fase, essendo stato trasmesso all'Italia il parere motivato. L'intero settore del controllo della fauna selvatica in Italia è dunque oggi disciplinato da una norma che si pone in contrasto con il diritto dell'UE (e dunque con i principi costituzionali) e che, come evidenziato dalla Commissione europea nella lettera di apertura della procedura "*causa incertezza giuridica in quanto vari atti legislativi dello stesso livello ... sono in palese contraddizione*". A ciò si aggiunge che 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) che all'articolo 12 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 sopra). 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, attraverso tale emendamento vi sarebbe un automatico recepimento della modifica della Direttiva Habitat in oggetto assorbendo così il declassamento del lupo da specie particolarmente protetta a specie protetta, senza intervenire sulla legge 157/1992.

### **Il contesto: tra criticità e il bisogno di decidere secondo la scienza**

Negli ultimi decenni il lupo è in espansione in Italia e in molti altri Paesi europei, come riportato dai recenti report pubblicati da Ispra (<https://sinaccloud.isprambiente.it/portal/apps/storymaps/stories/57fbd4d7a8464398aa631de834cd21f2>) e UE (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5d017e4e-9efc-11ee-b164-01aa75ed71a1/language-en> - <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5d017e4e-9efc-11ee-b164-01aa75ed71a1/language-en>).

La specie ha ricolonizzato anche territori di collina e di pianura, anche in aree antropizzate intorno a grandi città. Il monitoraggio nazionale condotto nel 2020/2021 ha portato a stimare la presenza di circa 3.300 lupi nel nostro Paese.

Cambiamenti ecologici (il ritorno delle prede come cinghiali e caprioli e l'espansione dei boschi), l'abbandono delle montagne e delle campagne da parte della popolazione umana e la protezione legale accordata alla specie nel 1971 sono i fattori alla base dell'espansione di questa specie chiave, che ha ricolonizzato in maniera naturale buona parte del Paese. Nonostante la ripresa della popolazione, le principali minacce per la specie ancora oggi sono legate all'essere umano. Non esistono dati certi sul numero di lupi uccisi ogni anno illegalmente (stime di esperti parlano di diverse centinaia di lupi) e accidentalmente (incidenti stradali) e stime sull'ibridazione tra lupo e cane a livello nazionale, minacce reali all'integrità genetica e demografica della popolazione di lupo.

Il passaggio del lupo da "specie rigorosamente protetta" a "specie protetta" comporterà una maggiore flessibilità per gli Stati membri nella gestione della specie. I Paesi che adegueranno le leggi nazionali al cambiamento dello stato di protezione della specie ai sensi della Direttiva Habitat potranno definire piani di gestione che prevedano anche quote di abbattimento prefissate annualmente.

Questa decisione da parte dell'UE appare però essere esclusivamente ideologica in quanto non tiene conto delle evidenze scientifiche.

Nonostante l'evidente ripresa numerica e spaziale della specie a livello europeo (l'ultima stima del 2023-2024 indica la presenza di circa 23.000 lupi, di cui - come già riportato - circa 3.300 in Italia), 6 popolazioni su 9 a livello continentale sono ancora considerate vulnerabili o quasi minacciate nelle liste rosse IUCN.

Cambiare lo stato di protezione del lupo in Europa significa non tenere debitamente in conto le differenze dello status delle 9 popolazioni presenti nel continente. Mentre alcune popolazioni mostrano tendenze positive da decenni e occupano areali stabili o in crescita, altre popolazioni non hanno raggiunto uno stato di conservazione favorevole, e il declassamento potrebbe vanificare gli sforzi messi in atto fino ad oggi.

La Commissione Europea giustifica la proposta come unica soluzione per diminuire le predazioni sul bestiame domestico.

Un problema reale, quello della coesistenza tra il lupo e gli allevatori, che però non può essere affrontato banalmente e senza ascoltare la Scienza. Proporre soluzioni semplicistiche mette a rischio i successi di conservazione raggiunti in questi decenni e, questione gravissima di cui la Commissione Europea e le associazioni di categoria che sostengono questo provvedimento dovranno rispondere, promette false soluzioni agli allevatori, che non avranno nessun giovamento dalla nuova politica di gestione del lupo e vedranno ancor di più ridotto gli investimenti delle istituzioni nelle politiche di prevenzione del conflitto, le uniche davvero efficaci sul medio lungo termine, come riportato dalla letteratura scientifica sul tema.

Oggi non esistono infatti riscontri scientifici che dimostrino che gli abbattimenti riducano le perdite di bestiame sul lungo termine. Al contrario, diversi studi dimostrano che uccidere i lupi spesso non porta al risultato sperato: se in molti studi i piani di abbattimento non hanno ridotto le predazioni sul bestiame, addirittura in alcuni contesti le rimozioni, provocando la destrutturazione sociale dei nuclei familiari, hanno provocato un aumento locale delle predazioni (giovani lupi solitari, senza più la guida degli adulti, possono essere più inclini a ricercare prede di facile accesso come capi di bestiame non adeguatamente custoditi). Questo è confermato da alcuni casi studio in Italia, nei quali a fronte di un

incremento del numero di lupi si è registrata una diminuzione dei danni agli allevamenti grazie alla diffusione di corrette strategie di prevenzione ([https://www.lastampa.it/aosta/2025/02/14/news/lupo\\_difese\\_funzionano\\_quasi\\_azzerati\\_attacc\\_hi-15002223/](https://www.lastampa.it/aosta/2025/02/14/news/lupo_difese_funzionano_quasi_azzerati_attacc_hi-15002223/)).

Oltre a questo aspetto, occorre prendere in considerazione i numeri e la reale entità dell'impatto del lupo sul comparto zootecnico. Secondo i più recenti studi oggi il lupo a livello europeo è responsabile della predazione di circa lo 0,06% del bestiame domestico presente. Numeri che mostrano senza alcun dubbio che, sebbene il lupo possa avere un minimo impatto, quando non vengono correttamente applicate strategie di prevenzione adeguate, a livello di singola azienda o singolo allevatore, sicuramente la predazione non rappresenta il principale problema per l'economia del settore zootecnico.

Le ricerche scientifiche condotte negli ultimi anni in Europa hanno dimostrato chiaramente come il lupo svolga invece un ruolo cruciale nella regolazione delle popolazioni di ungulati selvatici. Questo predatore apicale non si limita semplicemente a ridurre numericamente le popolazioni di cervi, caprioli e cinghiali, ma esercita un effetto molto più profondo e complesso sugli ecosistemi.

Ad opporsi al declassamento dello stato di protezione del lupo, oltre a molti esponenti del mondo scientifico e conservazionista, è anche il LCIE (*Large Carnivore Initiative for Europe*), l'organo della IUCN composto dai maggiori esperti di grandi carnivori a livello europeo, che si è espresso nelle scorse settimane ribadendo che le decisioni sulla conservazione e la gestione della fauna selvatica devono essere basate su solide nozioni scientifiche e non (solo) su ragioni politiche, e che già l'attuale regime di protezione rigorosa della specie consente già la rimozione di esemplari di lupo quando necessario per prevenire danni significativi al bestiame o rischi per l'incolumità pubblica, quando non esistano soluzioni alternative valide.

### **Il ricorso al Tribunale dell'Unione europea: la posizione del WWF Italia**

WWF Italia e Legambiente nazionale hanno presentato istanza di intervento per sostenere le ragioni del ricorso presentato il 6 dicembre 2024 da una serie di organizzazioni ambientaliste, guidate da Green Impact ETS è stata impugnata la Decisione (UE) 2024/2669 del Consiglio dell'Unione Europea, che propone la modifica degli allegati della Convenzione di Berna per declassare il lupo (*Canis lupus*) da specie rigorosamente protetta (Allegato II) a specie protetta (Allegato III), consentendo misure di gestione che potrebbero includere abbattimenti selettivi.

L'istanza presentata al Tribunale si fonda sui seguenti punti:

#### **1. Violazione dei principi di precauzione e di conservazione della biodiversità**

- a. Nonostante un aumento numerico della popolazione di lupi, la specie non ha ancora raggiunto uno stato di conservazione favorevole nella maggior parte delle regioni biogeografiche dell'UE.
- b. Il declassamento potrebbe compromettere la protezione della specie e alterare gli equilibri ecosistemici.

## **2. Mancanza di evidenze scientifiche a supporto del declassamento**

- a. Secondo studi della Commissione Europea e dell'IUCN, il lupo continua a necessitare di protezione per evitare rischi di declino.
- b. Non vi è prova che ridurre la protezione possa mitigare i conflitti socio-economici legati alla convivenza con le attività umane.

## **3. Misure di prevenzione già previste dall'attuale normativa**

- a. La Convenzione di Berna e la Direttiva Habitat già permettono deroghe per la gestione dei conflitti uomo-lupo, rendendo superfluo il declassamento.
- b. I danni al bestiame, spesso enfatizzati per giustificare l'intervento, sono in gran parte mitigabili con adeguate misure di prevenzione.

## **4. Rischio di conseguenze irreversibili per l'ecosistema**

- a. La riduzione della protezione potrebbe incentivare il bracconaggio e compromettere gli sforzi di conservazione.
- b. Il lupo svolge un ruolo cruciale nella regolazione degli ecosistemi, evitando squilibri nella catena alimentare.

Le associazioni intervenienti hanno dunque richiesto l'annullamento della Decisione (UE) 2024/2669, del voto espresso nella 44<sup>a</sup> riunione della Convenzione di Berna e di ogni atto successivo collegato.

### **Conclusioni**

L'espansione del lupo rappresenta un successo di conservazione storico che resta però ancora fragile in diverse aree europee. Alcune popolazioni di lupo non hanno ancora raggiunto uno stato di conservazione favorevole e sono dunque ancora vulnerabili. Il declassamento dello stato di protezione della specie, approvato a livello di Convenzione di Berna e in via di approvazione per gli allegati della Direttiva Habitat, oltre a non essere una soluzione efficace per mitigare il conflitto con la zootecnia, potrebbe mettere a serio rischio il loro recupero e i successi raggiunti in questi decenni. Il declassamento dello stato di protezione del lupo è un provvedimento che contraddice quanto acclarato dalla scienza e va in direzione opposta a quella che è la strada maestra per consentire la coesistenza tra uomo e lupo, esponendo questa specie all'aumento di un conflitto che con ogni probabilità si tradurrà in una diffusione delle azioni di bracconaggio che già oggi l'Italia non riesce a tenere sotto controllo a causa della scarsità dei controlli e delle sanzioni irrisorie previste dalla normativa vigente. Il vero obiettivo da perseguire, al di là di strumentalizzazioni e pregiudizi, è la costruzione di una reale coesistenza con questa specie che necessita di scelte lucide, responsabili e razionali in un momento di svolta storica, tanto per la sua conservazione, quanto per il nostro rapporto con gli animali e con la natura.