

## LA PROTEZIONE DEL LUPO (CANIS LUPUS) SUL PIANO GIURIDICO: EVOLUZIONE E PROSPETTIVE

DI GIUSEPPE GARZIA\*

*La popolazione dei lupi in Italia è (fortunatamente) notevolmente cresciuta negli ultimi anni. Scopo del presente studio è l'analisi ricostruttiva del quadro normativo sulla protezione di questa specie a livello internazionale e nazionale. Sotto questo profilo, in particolare, sono analizzate in chiave critica e alla luce della giurisprudenza costituzionale le due recenti leggi (del 2018) delle Province autonome di Trento e Bolzano che rendono possibile, a certe condizioni, l'abbattimento degli esemplari. Infine, vengono brevemente citati i possibili strumenti giuridici per consentire la diminuzione dei conflitti tra uomo e lupo e consentire la convivenza pacifica di entrambi.*

*In last few years the wolf population has greatly increased in Italy. This study is aimed at analyzing the national and international regulatory framework of the wolves protection. In this regards, two of the latest laws of 2018 – issued by the Autonomous Provinces of Trento e Bolzano – which allowed the killing of wolves, will be examined. Finally, possible legal tools will be selected in order to foster wolf-human coexistence.*

**SOMMARIO: 1. Evoluzione del quadro normativo sulla tutela del *Canis lupus*. – 2. (segue). La legislazione statale sulla caccia: legge n. 157 del 1992. – 3. Le leggi della Province autonome di Trento e Bolzano del 2018 e i dubbi di legittimità costituzionale. – 4. Considerazioni di sintesi; verso un “piano di conservazione e gestione” della specie.**

### **1. Evoluzione del quadro normativo sulla tutela del *Canis lupus*.**

Dopo lo sterminio avvenuto nella prima parte del secolo scorso in tutta la penisola che ha portato alla quasi completa estinzione della specie, a partire dagli anni settanta sono state emanate una serie di normative sia interne che sovranazionali tendenti a proteggere la “residua” popolazione di lupi presenti nel territorio nazionale; tali normative hanno senza dubbio favorito il ripopolamento in numerose aree della penisola, comprese alcune dalle quali erano scomparsi da secoli<sup>1</sup>.

In particolare il primo atto normativo che indica un deciso cambio di rotta rispetto alla preesistente legislazione è costituito dal d.m. 23 luglio 1971 (c.d. decreto “Natali”) che elimina il lupo dalla lista dei c.d. animali nocivi, decreto poi confermato da un successivo provvedimento del 22 novembre 1976<sup>2</sup> con il quale viene vietato – a tempo indeterminato – in tutto il territorio nazionale l'esercizio venatorio al lupo nonché l'uso di bocconi avvelenati per il controllo degli animali predatori selvatici.

Si tratta, senza dubbio, di due decreti di grande importanza, soprattutto se si pensa che la prima legislazione sulla caccia<sup>3</sup>, all'articolo 18, prevedeva quanto segue: "La presa degli animali nocivi e feroci può essere fatta anche con lacci, tagliuole e bocconi...".

Sempre negli anni settanta sono state inoltre adottate alcune importanti convenzioni internazionali aventi ad oggetto non nello specifico il *Canis lupus* ma, in termini più generali, la fauna a rischio di estinzione.

La prima è costituita dalla convenzione di Washington del 3 marzo 1973 (c.d. CITES)<sup>4</sup> che impone una rigorosa regolamentazione del commercio delle specie minacciate di estinzione a livello globale. Nell'ambito della convenzione alcune specie di lupo (ad esempio quella dell'India) sono inserite nell'Appendice I (specie gravemente minacciate), mentre altre specie (tra cui quella italiana) sono collocate all'interno dell'Appendice II (specie potenzialmente minacciate). Va peraltro precisato che il regolamento (CE) N. 338/97 del Consiglio del 9 dicembre 1996: <<relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio>> ha, per così dire, alzato il livello di tutela previsto dalla convenzione CITES includendo il lupo italiano all'interno dell'Allegato A (che ricomprende le specie per le quali è prevista una tutela più rigorosa).

A questo primo accordo è seguita, a distanza di pochi anni, la convenzione di Berna del 19 settembre 1979 relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa<sup>5</sup> la quale inserisce il *Canis lupus* all'interno dell'allegato II <<specie di fauna rigorosamente protette>>. In relazione alle specie inserite nel suddetto allegato vengono imposti una serie di specifici divieti per gli Stati parti alla convenzione tra cui quelli riguardanti "qualsiasi forma di cattura intenzionale, di detenzione e di uccisione intenzionale" (art. 6, lett. a). È possibile derogare al divieto solamente in presenza di tre condizioni (art. 9, comma 1°): non vi siano altre alternative; la deroga non sia dannosa per la sopravvivenza della specie e venga perseguito uno degli interessi indicati<sup>6</sup>.

Più di recente la protezione del *Canis lupus* è stata affermata anche nell'ambito dell'ordinamento comunitario. In particolare, la c.d. direttiva "Habitat"<sup>7</sup> inserisce la suddetta specie non solo all'interno di quelle di cui allegato II (specie prioritarie di interesse comunitario la cui conservazione richiede la designazione di zone speciali di conservazione), ma altresì nell'ambito di quelle dell'allegato IV (specie animali di interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa)<sup>8</sup>.

Proprio in relazione alle specie di cui all'allegato IV gli Stati membri, ai sensi dell'art. 12, hanno l'obbligo di adottare i provvedimenti necessari atti ad istituire un regime di "rigorosa tutela" nella loro area di ripartizione naturale che deve comprendere, tra l'altro, anche il divieto di <<qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari nell'ambiente naturale>>. A tal fine gli stessi Stati devono adottare un sistema di sorveglianza continua delle catture o delle uccisioni accidentali.

Può derogarsi al suddetto regime di tutela solamente a condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la stessa deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente<sup>9</sup>, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale e, in ogni caso, al fine di tutelare uno degli interessi ivi elencati (art. 16)<sup>10</sup>.

Il d.P.R. n. 357 del 1997 ha recepito la sopra menzionata previsione normativa nell'art. 11, comma 1°, stabilendo, opportunamente, che il suddetto potere di "deroga" sia di competenza dello Stato, nel senso che esso spetta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti,

per quanto di competenza, il Ministero delle politiche agricole e forestali e l'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale).

Quest'ultimo, com'è evidente, ha un ruolo particolarmente importante nell'ambito del procedimento di "deroga" sia in quanto è chiamato a esprimere la valutazione di carattere tecnico – scientifico riguardo alla decisione da assumere<sup>11</sup> e sia perché ha lo scopo di garantire i livelli minimi e uniformi di protezione ambientale sul territorio nazionale<sup>12</sup>.

## **2. (segue). La legislazione statale sulla caccia: legge n. 157 del 1992.**

Un ulteriore passo verso il riconoscimento del *Canis lupus* come specie particolarmente protetta si è avuto con la vigente legge quadro sulla caccia<sup>13</sup>, il cui obiettivo fondamentale è quello di proteggere la fauna selvatica, costituendo essa patrimonio indisponibile dello Stato (art. 2)<sup>14</sup>.

Proprio per tale ragione l'attività venatoria viene considerata dalla legge come un'"eccezione" rispetto al principio di conservazione della fauna selvatica, nel senso che essa è consentita solamente nelle forme e nei modi compatibili con la tutela delle diverse specie<sup>15</sup>.

Il fatto che l'attività venatoria è condizionata dalla presenza di numerose condizioni previste dalla legge (tipi di specie, periodi dell'anno, modalità e strumenti di cattura) dimostra che la *ratio* della legge n. 157 del 1992 è la tutela della specie selvatica intesa sia nella sua globalità che nel singolo esemplare, con la conseguenza che ogni illecito abbattimento, oltre alle specifiche sanzioni di natura penale o amministrativa, costituisce anche fattispecie di danno erariale<sup>16</sup>.

La legge quadro distingue la fauna selvatica in tre diverse categorie: a) le specie (tra le quali rientra anche il *Canis lupus*) "particolarmente protette", nel senso che ne è vietata la cattura e l'eventuale abbattimento o detenzione è soggetta a sanzione penale<sup>17</sup>; b) le specie "cacciabili" nei tempi e secondo le modalità previste; c) le specie "residue": si tratta di specie non cacciabili ma che non godono di una particolare protezione sul piano giuridico.

In quanto inserito tra le specie "particolarmente protette" il *Canis lupus* gode del massimo livello di protezione possibile sul piano giuridico proprio in funzione dell'interesse pubblico connesso alla conservazione della specie in quanto a rischio di estinzione.

Tornando alla legge n. 157 del 1992 va osservato che essa opera un equilibrato bilanciamento tra le funzioni amministrative di competenza statali e quelle regionali<sup>18</sup>; tra queste ultime particolarmente importante – ai fini del presente scritto – è quella prevista dall'art. 19 concernente la funzione di "controllo" sulla fauna selvatica anche in zone di regola vietate alla caccia.

La suddetta funzione di "controllo" peraltro soggiace ad alcune importanti condizioni: in primo luogo "di norma" deve avvenire mediante l'utilizzo di metodi ecologici e comunque previo parere dell'ISPRA<sup>19</sup>.

Solamente nell'ipotesi in cui lo stesso ISPRA verifichi l'inefficacia dei predetti metodi le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Inoltre, in ogni caso, il "controllo" dovrà essere giustificato dalla necessità di favorire una migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali e ittiche.

### **3. Le leggi della Province autonome di Trento e Bolzano del 2018 e i dubbi di legittimità costituzionale.**

È proprio nell'ambito di questo contesto che si inseriscono le due recenti leggi delle Province autonome di Trento e Bolzano rispettivamente dell'11 luglio 2018 n. 9 e del 16 luglio 2018 n. 11.

Tali leggi, di contenuto sostanzialmente analogo, prevedono, limitatamente alle specie *Ursus arctos* e *Canis lupus*, la possibilità che il Presidente della Provincia, previo parere dell'ISPRA, possa <<autorizzare il prelievo, la cattura o l'uccisione, a condizione che non esista un'altra soluzione valida e che il prelievo non pregiudichi il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente della popolazione della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale>>.

Il prelievo, la cattura o l'uccisione potranno peraltro avvenire solamente al fine di perseguire uno dei seguenti scopi: proteggere le caratteristiche fauna e flora selvatiche e conservare gli habitat naturali; proteggere le caratteristiche fauna e flora selvatiche e conservare gli habitat naturali all'allevamento dei boschi, al patrimonio ittico alle acque e ad altre forme di proprietà; garantire l'interesse della sanità e della sicurezza pubblica e per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica e motivi tale da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente.

Si tratta, in buona sostanza, di una disposizione normativa che prevede un regime di “deroga” rispetto al sistema di tutela delle due specie e che ricalca – quanto a contenuto - l'art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997, con l'unica importante differenza che il potere di autorizzare il prelievo, la cattura o l'uccisione di esemplari è attribuito alla competenza del Presidente della Provincia, mentre, come si è detto, l'art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997 attribuisce il suddetto potere al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti, per quanto di competenza, il Ministero delle politiche agricole e forestali e l'ISPRA.

In attesa del giudizio della Corte Costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale delle suddette leggi (oggetto di impugnativa da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri con ricorsi n. 60 del 14 settembre 2018 e n. 65 del 24 settembre 2018), esse paiono comunque presentare perplessità riguardo ad alcuni profili, ben sintetizzati nei sopra menzionati ricorsi.

Premesso, infatti, che, ai sensi dell'art. 8, comma 1°, n. 15, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670<sup>20</sup>, le Province autonome di Trento e Bolzano sono titolari di potestà legislativa primaria in materia di “caccia e pesca”, va osservato che l'intervento legislativo in questione, nel riprodurre il contenuto dell'art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997, di recepimento della direttiva comunitaria “Habitat”, non pare poter essere riconducibile alla suddetta materia. Viceversa, riguardando le condizioni, le forme e le modalità di tutela di specie faunistiche di interesse comunitario, tale disposizione ha senza dubbio una finalità più ampia inquadrabile all'interno della materia concernente la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2°, lett. s, della Costituzione).<sup>21</sup>

Ma se pure si volesse ragionare in termini diversi riconducendo tali leggi all'interno della materia concernente la “caccia” (come si è detto di competenza esclusiva delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano), va comunque rilevato che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale<sup>22</sup>, queste sono comunque tenute a rispettare i principi fissati dalla legislazione statale a salvaguardia dell'ambiente, in particolare dove essi esprimano regole unitarie.

Sotto questo profilo la disciplina di cui al citato art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997, in quanto volta a stabilire le possibili condizioni di “deroga” alla tutela di specie di interesse comunitario e il relativo

procedimento, costituisce norma avente carattere di principio non modificabile da parte delle Regioni o delle Province autonome.

In altre parole, le due Province autonome con le leggi in questione hanno finito per attribuirsi impropriamente una competenza esclusiva dello Stato. Non a caso la stessa Corte Costituzionale<sup>23</sup> ha univocamente stabilito che le “deroghe” di cui all’art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997 si estendono a tutto il territorio nazionale senza che per le Province autonome possa essere invocato un titolo di competenza speciale.

Tra l’altro le leggi in questione, aprendo la strada a possibili prelievi o abbattimenti delle due specie protette secondo un procedimento diverso rispetto a quello di cui all’art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997, determinano - di fatto - un regime di deroga “*in peius*” rispetto al sistema di protezione previsto dal quadro legislativo statale in quanto finiscono per attribuire rilevanza a condizioni e valutazioni di interesse puramente locale.

Anche sotto questo specifico aspetto esse non paiono quindi potersi ritenere esenti da possibili dubbi di legittimità in quanto la Corte Costituzionale ha più volte avuto modo di affermare l’illegittimità di deroghe “*in peius*” rispetto a quanto stabilito dalla legislazione statale.

In particolare, nella sentenza n. 577 del 1990 (quindi già prima della emanazione della l. n. 157 del 1992), si è affermato che proprio in considerazione del fatto che l’elencazione delle specie cacciabili costituisce un interesse unitario proprio della comunità nazionale, <<*le regioni e le province ad autonomia speciale sono tenute a non oltrepassare, nell’esercizio della loro potestà legislativa esclusiva, la soglia minima di tutela del patrimonio del patrimonio faunistico fissata dalla legge statale e dai successivi atti governativi, potendo soltanto limitare e non ampliare il numero delle specie cacciabili ...*>>. Il suddetto principio è stato in seguito più volte riaffermato sotto la vigenza della l. n. 157 del 1992, da ultimo nelle sentenze n. 70 del 2018 e n. 7 del 2019 e quindi si può oramai ritenere del tutto consolidato.

A quanto si è detto va inoltre aggiunta anche un’ulteriore considerazione; le due leggi delle Province autonome di Trento e Bolzano presentano una loro intrinseca contraddittorietà in quanto il *Canis lupus*, per caratteristiche ecologiche, tende spesso a spostarsi in ambiti territoriali molto ampi, il che rende quanto mai arduo (per non dire impossibile) poter esprimere delle valutazioni corrette riguardo allo stato di conservazione della specie (la suddetta condizione, come si è detto, è fondamentale per poter autorizzare il prelievo “in deroga”). In altre parole, è evidente che l’ambito provinciale, essendo di dimensioni necessariamente ridotte, non può certamente essere considerato un parametro idoneo a poter valutare in modo adeguato la corretta situazione riguardo allo stato di conservazione della specie.

#### **4. Considerazioni di sintesi; verso un “piano di conservazione e gestione” della specie.**

Come appare evidente dall’analisi del quadro normativo brevemente esposto il *Canis lupus* costituisce una specie rigorosamente protetta dall’ordinamento giuridico nel suo complesso (nazionale e internazionale); si tratta di un sistema di protezione che ha sicuramente favorito il notevole incremento del numero degli esemplari registrato negli ultimi anni.

In questo contesto l’abbattimento “in deroga” alle norme di tutela - se pure in linea teorica possibile - oltre a dover essere deciso (come si è visto) a livello di amministrazione statale, va inteso come un’ipotesi del tutto eccezionale (una *extrema ratio*), limitata al rigoroso accertamento di tutte le

specifiche condizioni previste che operano un adeguato bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti.

Il carattere del tutto “eccezionale” del potere di abbattimento è stato del resto affermato anche dalla Corte di Giustizia<sup>24</sup> nell’ambito di una controversia insorta tra la Commissione Europea e la Finlandia. Nello specifico la Corte – dopo aver previamente accertato il non soddisfacente stato di conservazione della specie in Finlandia<sup>25</sup> – ha ritenuto in palese contrasto con la direttiva “Habitat” la prassi amministrativa finlandese di autorizzare, in via preventiva, la possibilità di cacciare alcuni esemplari senza alcuna previa verifica dello stato di conservazione della specie e senza fornire alcuna motivazione precisa in ordine alla possibilità di adottare soluzioni alternative.

Non vi è dubbio, peraltro, che il significativo incremento delle popolazioni ha aumentato anche i “conflitti”, che da sempre rendono problematico il rapporto uomo – lupo e che riguardano, come è noto, soprattutto i danni agli allevamenti zootecnici.

A tal proposito va comunque precisato che, da un lato, l’attuale quadro normativo prevede un sistema di indennizzi a favore degli allevatori attraverso la costituzione di un fondo regionale<sup>26</sup> (o a carico dell’ente parco<sup>27</sup>) che può arrivare fino a coprire integralmente il danno patito<sup>28</sup>; dall’altro, una parte rilevante dei suddetti danni sono in realtà cagionati da “ibridi” allo stato selvatico, (purtroppo) molto diffusi sul territorio nazionale, e la cui qualificazione come fauna “selvatica” appare talvolta problematica<sup>29</sup>.

In conclusione, fermo restando che il quadro normativo – se esaminato nel suo complesso – si presenta adeguato rispetto alla garanzia della conservazione della specie, la “coesistenza” uomo – lupo può essere senz’altro migliorata attraverso l’attuazione, a livello nazionale, di un moderno ed efficace <<*piano di conservazione e gestione della specie*>> che contempra i diversi possibili sistemi per prevenire i danni (ad esempio recinzioni elettriche, cani da guardia, dissuasori acustici).

Si tratta, del resto, di una soluzione già adottata in passato<sup>30</sup> e che è stata riproposta, con gli opportuni miglioramenti, da parte del MATTM (Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare), di ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) e UZI (Unione Zoologica Italiana) nel marzo del 2019. Nello specifico, a differenza della precedente versione, quest’ultimo piano non contempla più lo strumento degli “abbattimenti controllati”, ma una serie di misure volte a minimizzare l’impatto della specie sulle attività umane già sperimentate a livello scientifico<sup>31</sup>.

---

\* Prof. Aggregato in diritto dell’ambiente nell’Università di Bologna.

<sup>1</sup> È notizia recente l’avvistamento di alcuni esemplari anche nella Pineta di Ravenna (decantata anche dal Sommo Poeta nella Divina Commedia). Del resto della cosa non ci si deve stupire più di tanto soprattutto se si considera, come osserva lo storico Franco Gabici (Il Resto del Carlino, cronaca di Ravenna, 25 marzo 2019), che nel 700 il naturalista Francesco Ginanni, nel suo famoso trattato <<Istoria naturale e civile delle pinete ravennati>> così scriveva: <<non rade volte si vedono lupi in queste pinete>>.

<sup>2</sup> C.d. decreto “Marcora” recante <<Divieto di caccia al lupo e dell’uso di bocconi avvelenati>>.

<sup>3</sup> R.d. 24 giugno 1923, n. 1420: “Provvedimenti per la protezione della selvaggina e l’esercizio della caccia”.

<sup>4</sup> Resa esecutiva in Italia con l. 19 dicembre 1975 n. 874 recante “ratifica ed esecuzione della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973”.

<sup>5</sup> Resa esecutiva in Italia con l. 5 agosto 1981, n. 503.

---

<sup>6</sup> Protezione della flora e della fauna; prevenire importanti danni a colture, bestiame, zone boschive, riserve di pesca, acque e altre forme di proprietà; salute e sicurezza pubblica; sicurezza aerea; ricerca ed educativi; ripopolamento, reintroduzione e il necessario allevamento.

<sup>7</sup> 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” recepita nel nostro ordinamento con il d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357. Non vi è dubbio che sulla “genesì” della direttiva “Habitat” la convenzione di Berna ha giocato un ruolo fondamentale; sul punto si veda Jones, 2012, 3 ss.

<sup>8</sup> In realtà non tutte le popolazioni di *Canis lupus* dell’Europa hanno il medesimo livello di protezione, in quanto non sono ricomprese nell’allegato II quelle estoni; greche a sud del 39° parallelo; spagnole a sud del Duero; lettoni, lituane e finlandesi. Inoltre non sono ricomprese nell’allegato IV le popolazioni greche a nord del 39° parallelo; quelle estoni; quelle spagnole a nord del Duero; bulgari lettoni, lituane, polacche, slovacche e finlandesi all’interno della zona di gestione del patrimonio rangifero quale definita al paragrafo 2 della legge finlandese n. 848/90. Sugli effetti della direttiva “Habitat” sulle diverse popolazioni di lupo in Europa si veda A. TROUWBORST, *Wolves not welcome? Zoning for large carnivore conservation and management under the Bern Convention and UE Habitats Directive*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2018, 27, 306 ss.

<sup>9</sup> Sull’importantissimo concetto di “stato di conservazione soddisfacente” si rinvia alla successiva nota n. 25.

<sup>10</sup> E cioè: per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali; per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all’allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà; nell’interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l’ambiente; d) per finalità didattiche e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di tali specie e per operazioni di riproduzione necessarie a tal fine, compresa la riproduzione artificiale delle piante; per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all’allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti.

<sup>11</sup> All’ISPRA, infatti, con la l. 6 agosto 2008, n. 133, sono state attribuite tutte le funzioni che in precedenza erano di competenza dell’INFS (Istituto Nazionale della Fauna Selvatica).

<sup>12</sup> Sul punto si rinvia alle sentenze della Corte Costituzionale n. 107 del 2014 e 139 del 2017.

<sup>13</sup> L. 11 febbraio 1992 n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”.

<sup>14</sup> Viene quindi rovesciata l’impostazione del T.U. sulla caccia n. 1016 del 1939 che si basava sulla configurazione del diritto di caccia come diritto soggettivo e sulla qualificazione della fauna selvatica come *res nullius* (con il conseguente diritto alla cattura e al libero abbattimento degli esemplari). In dottrina, per un inquadramento generale della materia, si rinvia a P. BRAMBILLA, *Caccia*, in S. Nespor – A.L. De Cesaris (a cura di), *Codice dell’ambiente*, Milano, 2009, 707 ss; I. GALLO CURCIO – C. LACAVA, *La caccia*, in S. Cassese (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, IV, Milano, 2003, 3255 ss.

<sup>15</sup> Cfr. A. PORPORATO, *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente, La tutela della natura e del paesaggio*, III, Milano, 2014, 737 ss.

<sup>16</sup> In questo senso si veda l’importante sentenza della Corte dei Conti, Sez. I, Giurisdizionale centrale d’appello, 18 giugno 2018, n. 248. In estrema sintesi il ragionamento della Corte si basa su tre momenti: 1) la legge stabilisce che la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato; 2) ogni esemplare appartiene quindi allo Stato e ha un suo valore (anche economico); 3) l’abbattimento avvenuto al di fuori delle condizioni stabilite dalla legge costituisce un danno al patrimonio dello Stato. Sulla sentenza in questione si veda B. POZZO, *Danno erariale derivante da abbattimento di fauna selvatica*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2018, 3, 569 ss. e M. OLIVI, *Danno erariale per autorizzazione all’abbattimento di fauna selvatica*, in [www.Ambientediritto.it](http://www.Ambientediritto.it), 2019.

<sup>17</sup> Arresto da due a otto mesi o ammenda da €774 a €2.065.

<sup>18</sup> Sul punto si rinvia all’ampia trattazione di M. MANCINI, *La disciplina degli istituti di protezione della fauna selvatica e della biodiversità nel quadro del riparto delle competenze tra Stato e regioni*”, in *Ricerche giuridiche*, 2017, 1, 23 ss.

<sup>19</sup> Sulla funzione del parere dell’ISPRA si rinvia a quanto osservato nel precedente paragrafo.

<sup>20</sup> Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

<sup>21</sup> Sul punto si raffronti il caso in questione con quello deciso dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 151 del 2011 concernente la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4 della legge Provincia di Bolzano n. 6 del 2010. Nello specifico la Corte ha ritenuto fondata la questione in quanto la norma non regolando l’abbattimento delle specie

---

animali, ma ponendo divieti riguardanti, la cattura e la distruzione di uova e luoghi di nidificazione e di riproduzione, non poteva ritenersi riconducibile né a quella concernente la “caccia” e neppure a quella relativa ai “parchi per la protezione della flora e della fauna”, entrambe di competenza esclusiva della Provincia autonoma. In precedenza (sentenza n. 392 del 2005), con un ragionamento analogo (norma non emanata per fini venatori bensì a tutela dell’ecosistema) era stata riconosciuta la competenza statale anche sul procedimento relativo ai piani di abbattimento di cui all’art. 19 della l. n. 157 del 1992.

<sup>22</sup> Da ultimo si vedano le sentenze n. 16 del 2019 e n. 7, sempre del 2019.

<sup>23</sup> Sentenza n. 151 del 2011.

<sup>24</sup> Sez. II, sentenza 14 giugno 2007 (causa C- 342/95); in precedenza la stessa Corte aveva affermato il medesimo principio nella sentenza 8 giugno 2006, causa C- 60/5.

<sup>25</sup> Lo “stato di conservazione di una specie“ (Favourable Conservation Status” - FCS) è considerato “soddisfacente” 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 né rischia di declinare in un futuro prevedibile; 3) esiste e continuerà probabilmente ad esistere un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine (art. 1, lett. i, direttiva 92/43/CEE). Si tratta, com’è evidente, di una valutazione estremamente complessa; per un interessante caso di studio relativo allo “swedish wolf” si veda Y. EPSTEIN, *Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive’s Key Concept through a case Study of the Swedish Wolf*, in *Journal of Environmental Law*, 2016, 28, 221 ss.

<sup>26</sup> Art. 26 della l. n. 157 del 1992. Sulla natura di “indennizzo” delle somme erogate ai sensi dell’art. 26 l. n. 157 del 1992, vedi TAR Marche, 4 maggio 2018, n. 351.

<sup>27</sup> Art. 15, comma 3°, l. 6 dicembre 1991, n. 394.

<sup>28</sup> Infatti la Commissione Europea (29 settembre 2017, C – 2017 6730 FINAL) ha ritenuto pienamente legittimo rispetto alla disciplina sugli aiuti di Stato l’integrale risarcimento dei danni da predazione provocati dal lupo alle PMI agricole con allevamento zootecnico.

<sup>29</sup> Sul punto molto interessante è la decisione del Consiglio di Stato, sez. III, 21 ottobre 2014, n. 2748, che stabilisce come criterio per considerare come “selvatico” un esemplare quello relativo allo stato (libertà o meno) a cui l’animale è abituato. In applicazione del suddetto principio si è ritenuto che ad un “ibrido” cresciuto in un ambiente domestico non potesse estendersi il sistema di tutela previsto per la fauna selvatica.

<sup>30</sup> Una prima versione del piano è stata adottata nel 2002, su cui si veda P. GENOVESI, *Piano di azione nazionale per la conservazione del Lupo (Canis lupus)*, in *Quaderni di conservazione della natura*, Roma, 2002, n. 13, a cui è seguita una seconda del 2017 (MATTM, ISPRA e UZI, *Piano di conservazione e gestione del lupo in Italia*, 2017).

<sup>31</sup> Tra i numerosi progetti realizzati negli ultimi anni si veda, in particolare, quello, di livello comunitario, denominato: “Life Wolfalps EU” ([www.lifewolfalps.eu/](http://www.lifewolfalps.eu/)), il cui obiettivo è quello di implementare e coordinare le azioni di conservazione della popolazione alpina per favorire la costituzione di un regime di convivenza stabile tra il lupo e le attività economiche.