

## LA TUTELA DEL LUPO IN SPAGNA.

*Riflessioni intorno alla recente svolta protezionistica spagnola.*

**Silvia Zanini<sup>1</sup>**

**Abstract.** Il presente contributo offre un'analisi del sistema spagnolo di gestione del lupo, che per decenni ha funzionato, geograficamente ed amministrativamente, "a singhiozzo", permettendo la caccia del predatore nelle Comunità Autonome situate a nord del fiume Duero (dove vive circa il 95% della popolazione di lupi spagnola). In questo panorama si è inserita, il 22 settembre 2021, l'ordinanza TED/980/2021, che ha introdotto il generale divieto di caccia al lupo su tutto il territorio spagnolo. Dopo una attenta analisi dell'iter logico-normativo che ha portato a questa storica svolta protezionistica, nella seconda parte dell'elaborato si riflette circa il più ampio panorama europeo in cui questa si inserisce, esaminando gli elementi di continuità che caratterizzano l'atteggiamento della più recente giurisprudenza europea in materia. In tal senso, si evidenzia come i concetti di spazio, di convivenza e di tempo paiano assumere nuove sfumature, aprendo la strada ad *input* di tutela sempre più audaci e che con sempre meno remore si affidano alle scienze ecologiche.

*This article offers an analysis of the Spanish wolf management system, which for decades has functioned, geographically and administratively, 'in hiccups', allowing hunting of the predator in the autonomous communities located north of the Duero river (where about 95% of the Spanish wolf population lives). In this context, Ordinance TED/980/2021 was introduced on 22 September 2021, introducing a general ban on wolf hunting throughout Spain. After a careful analysis of the logical-normative process that led to this historic protectionist turn, the second part of the work reflects on the broader European panorama in which it is inserted, examining the elements of continuity that characterize the attitude of the most recent European jurisprudence on the matter. In this sense, it is highlighted how the concepts of space, coexistence and time seem to take on new nuances, paving the way for increasingly daring protection inputs that rely more and more on ecological science.*

**SOMMARIO: 1.** La distribuzione del lupo della penisola iberica. - **2.** Lo *status* giuridico del lupo in Spagna. - **2.1.** Il quadro di riferimento

<sup>1</sup> Ricercatrice post-dottorato presso l'ICALP (International Center for Animal Law and Policy), dell'Universitat Autònoma de Barcelona, e cultrice della materia in Diritto Amministrativo presso l'Università Ca' Foscari di Venezia. - Il presente lavoro è un'anticipazione tratta da un capitolo del volume "Il lupo tra mito e realtà" in corso di pubblicazione a cura del Prof. Marco Olivi edito da AmbienteDiritto.it. Ringrazio Marita Giménez-Candela, professoressa dell'Universitat Autònoma de Barcelona e direttrice dell'ICALP (International Center for Animal Law and Policy), per i preziosi suggerimenti ed il consueto sostegno, così come per l'attenta lettura di questo lavoro.

sovranaZIONALE. - **2.2.** Il quadro di riferimento nazionale. - **2.3.** Lo spartiacque del 2021: la svolta protezionistica spagnola. - **2.3.1.** Le argomentazioni di ASCEL. - **2.3.2.** L'ordinanza ministeriale TED/980/2021 del 20 settembre 2021. - **3.** Non solo Spagna. Da che parte sta andando l'Europa. - **4.** Conclusioni. - Bibliografia.

## 1. LA DISTRIBUZIONE DEL LUPO DELLA PENISOLA IBERICA.

Il rapporto tra uomo e lupo è da sempre complesso e fortemente condizionato dal contesto culturale ed economico delle realtà sociali che condividono spazi di vita col predatore<sup>2</sup>. Per quanto riguarda l'Europa, si può affermare che al lupo è stata sempre associata una connotazione negativa, di pericolo, e la sua persecuzione -effettuata con tutti gli strumenti disponibili nel tempo, dalle trappole, al veleno, alle armi da fuoco- è stata per decenni una costante molto diffusa, per non dire organizzata e generalizzata. Questo ha determinato, dal XX sec., un drastico declino delle popolazioni di lupo, che ha portato quasi all'estinzione della specie in gran parte della geografia europea.

Fino a metà del XIX secolo, il lupo è stato presente in gran parte della penisola iberica, con una stima di 7.000-9.000 esemplari distribuiti su circa 440.000 km<sup>2</sup> di territorio spagnolo<sup>3</sup>. La sua presenza non ha subito particolari pressioni antropiche fino all'inizio del XX secolo, quando, come accaduto in numerosi Paesi europei, il predatore, nonostante sia una specie chiave per il ruolo che gioca nella regolazione degli ecosistemi, è stato considerato specie "parassita", e quindi nociva. Da qui, una repentina opera di eradicazione su tutto il territorio.

La presenza del predatore ha subito quindi un graduale ma drastico declino che ha raggiunto la sua massima espressione tra gli anni '50-'70, quando la popolazione di lupi residua si concentrava in un territorio di circa 82.000 km<sup>2</sup> situato nel nord-ovest della penisola (67% in Spagna, 23% in Portogallo), con alcune enclavi isolate nel centro e nel sud della Spagna<sup>4</sup>.

---

2 Sul tema, L. BOITANI, *Ecological and cultural diversities in the evolution of wolf-human relationships*. In *Ecology and conservation of wolves in a changing world*: 3-12. Carbyn, L. N., Fritts, S. H., and Seip, D. R. (Eds.). Edmonton: Canadian Circumpolar Institute, 1995; S. H. FRITTS, R. O. STEPHENSON, R. D. HAYES, L. BOITANI, *Wolves and Humans*, in *Wolves: Behavior, Ecology, and Conservation*, ed. by L. David Mech and Luigi Boitani, Chicago & London: University of Chicago Press, 2003.

3 M. RICO, J. P. TORRENTE, *Caza y rarificación del lobo en España, investigación histórica y conclusiones biológicas*, *Galemys*, 2000, 12 (NE): 167-179.

Verso gli anni '70, una serie di tappe normative ha permesso una -parziale- inversione di rotta.

Nel 1968 sono state soppresse le c.d. "Commissioni provinciali per l'estinzione degli animali nocivi e la protezione della caccia" (uno strumento amministrativo creato nel 1953 dal Ministero dell'Agricoltura che, attraverso i Comuni, si occupava di pagare i "premi agli uccisori di animali nocivi"), mentre nel 1970, con l'approvazione della legge spagnola sulla caccia (Legge 1/1970, 4 aprile), lo *status* legale del lupo è stato modificato da specie parassita a specie venatoria, non più sottoposta quindi ad una persecuzione sistematica e selvaggia, ma ad una gestione venatoria regolata nei tempi e nelle forme. Queste circostanze, unite alla graduale proibizione dell'uso di esche avvelenate<sup>5</sup> e allo spopolamento dell'ambiente rurale - con la conseguente diminuzione degli allevamenti estensivi e aumento delle prede (soprattutto ungulati) - hanno portato, dalla fine del XX secolo, ad un lento e parziale recupero della popolazione iberica del lupo e alla ricolonizzazione da parte di questa di diverse aree della penisola.

Negli anni successivi, la ratifica della Convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvatica e degli habitat naturali europei (nel 1986) e il recepimento della direttiva *Habitat* (nel 1995), hanno condotto alla classificazione del lupo come specie protetta anche in buona parte del territorio spagnolo (nello specifico, dei territori a sud del fiume Duero, come si illustrerà nel proseguo).

In questo rinnovato panorama di protezione più o meno rigorosa (la gestione del lupo, come si dirà, differiva molto a seconda della Comunità Autonoma di riferimento), si è assistito ad un parziale recupero della popolazione di lupo che si è poi arrestato -a causa della frammentata gestione amministrativa della specie e al fattore concernente l'alto tasso di mortalità non naturale<sup>6</sup>- a partire dall'inizio del XXI

---

4 G. CHAPRON, P. KACZENSKY ET AL., *Recovery of large carnivores in Europe's modern human-dominated landscapes.*, *Science*, 2014, 346: 1517-1519.

5 Inizialmente la legge sulla caccia lasciava aperta la possibilità di utilizzare esche avvelenate per la cattura della fauna selvatica a seguito dell'ottenimento di una autorizzazione amministrativa. Successivamente, la legge 4/1989, del 27 marzo 1989, sulla conservazione degli spazi naturali e della flora e fauna selvatiche Flora e fauna selvatica, ha vietato il possesso, l'uso e la commercializzazione di tutte le tecniche massive o non selettive finalizzate alla cattura o all'uccisione di animali, e in particolare i veleni (art. 34). Dal 1995 l'uso del veleno contro la fauna è un reato (*Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre*, art. 336).

6 La descritta espansione, infatti, ha incontrato un mondo rurale in regressione, disabituato a convivere coi predatori, in quel momento storico ormai quasi scomparsi. Da qui il conflitto sociale, tutt'oggi molto acceso, che ha fatto riemergere l'idea del lupo come animale pericoloso e dannoso, da eliminare, che ha portato ad un aumento del bracconaggio e dell'uso di veleno. Nello specifico, l'uso illegale del veleno è una pratica che, sebbene purtroppo ancora diffusa in tutta l'Europa, risulta estremamente radicata nel territorio spagnolo. Sul punto si segnala, per approfondimenti, il recente studio del Wwf "*El veneno en españa evolución del envenenamiento de fauna silvestre (1992-2017)*", di D. DE LA BODEGA, C. CANO Y E. MÍNGUEZ, del 2020.

secolo, stagnandosi a livello numerico e di distribuzione delle popolazioni, sia in Spagna che in Portogallo<sup>7</sup>.

A tal riguardo, si vuole fare riferimento ai due principali studi realizzati sul tema, entrambi coordinati dall'amministrazione centrale (l'Istituto per la Conservazione della Natura e il Ministero dell'Agricoltura, Alimentazione Ambiente).

Tra il 1986 e il 1988, su incarico dell'allora Istituto per la Conservazione della Natura (ICONA), è stato realizzato il primo studio nazionale per valutare la distribuzione, lo stato e le problematiche del lupo in Spagna<sup>8</sup>. Secondo questo studio, l'area di distribuzione della popolazione spagnola di lupi -che costituiva circa l'80% della popolazione di lupi iberici-, stimata in 294 gruppi familiari, copriva circa 100.000 km<sup>2</sup>, ed era concentrata per più del 90% nel quadrante nord-occidentale del Paese, dove la popolazione mostrava una tendenza positiva. Nella metà meridionale della Spagna<sup>9</sup> erano localizzati invece due nuclei residui e isolati con tendenza regressiva, tanto da essere considerati come popolazioni in pericolo.

Più di recente, tra il 2012 e il 2014, è stata condotta dal Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA) una seconda indagine nazionale sui lupi in Spagna<sup>10</sup>, che ha stimato la presenza di 297 gruppi distribuiti su 91.620 km<sup>2</sup>. Come è evidente, la comparazione dei due studi<sup>11</sup> testimonia che non sono stati riscontrati cambiamenti significativi dagli anni '80 ad oggi, né rispetto al numero di gruppi di riproduzione (sceso da 294 a 297), né rispetto all'area di distribuzione (passata da 100.000 km<sup>2</sup> a 91.620 km<sup>2</sup>, con una concentrazione di lupi quasi totale a nord).

E' in tale panorama distributivo che si inserisce, il 20 settembre 2021, l'ordinanza TED/980/2021 del Ministero spagnolo per la Transizione Ecologica e la Sfida Demografica, che include il lupo (*Canis lupus*) nella Lista delle specie protette

7 M. QUEVEDO, J. ECHEGARAY, A. FERNÁNDEZ-GIL, J. A. LEONARD, J. NAVES, A. ORDIZ, E. REVILLA & C. VILÀ, *Lethal management may hinder population recovery in Iberian wolves.*, *Biodiversity & Conservation*, 2019, 28 (2): 415-432.

8 J. C. BLANCO, S. REIG & L. DE LA CUESTA, *El lobo en España. Situación, problemática y apuntes sobre su ecología*. ICONA, 1990, Madrid, p. 118.

J. C. BLANCO, S. REIG, *Distribution, status and conservation problems of the Canis lupus in Spain*, December 1992, *Biological Conservation*, 60(2):73-80

9 Ci si riferisce alla Estremadura e alla Sierra Morena.

10 MAGRAMA (2016). *Censo 2012-2014 de lobo ibérico (Canis lupus, Linnaeus, 1758) en España*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid. Consultabile su [https://www.miteco.gob.es/en/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/inventario-especies-terrestres/ieet\\_mamiferos\\_censo\\_lobo.aspx](https://www.miteco.gob.es/en/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/inventario-especies-terrestres/ieet_mamiferos_censo_lobo.aspx)

11 I due studi possono essere comparati dal momento che sono stati entrambi promossi e coordinati dall'amministrazione centrale e sono stati realizzati prendendo in considerazione i medesimi criteri spaziali (l'intero territorio spagnolo) e temporali (un periodo di tempo di 2-3 anni). Per approfondimenti: [www.loboiberico.com](http://www.loboiberico.com)

(Listado/LESRPE) in tutto il territorio spagnolo, eliminando la storica distinzione tra territori a sud e a nord del fiume Duero.

Per completezza espositiva si specifica che anche in Portogallo si riscontra una presenza di lupi debole e frammentata a sud ed una popolazione più robusta e compatta nei territori settentrionali (collegata alla popolazione di lupi spagnola). A livello giuridico, però, tutti i lupi sono soggetti ai regimi dell'allegato II (istituzione di aree Natura 2000) e dell'allegato IV (protezione rigorosa) della Direttiva Habitat. Inoltre, il lupo è catalogato come *taxon* «in pericolo di estinzione» dal 1988 (Legge 90/88), *status* cui corrisponde il massimo grado di protezione legale a livello nazionale.

Anche in Portogallo le indagini nazionali effettuate sulla distribuzione del lupo (la prima nel 1994-1996, che ha stimato la presenza di 55-60 gruppi di lupi<sup>12</sup>, e la seconda nel 2002-2003, che ne ha stimati tra 51 e 63<sup>13</sup>) suggeriscono che non ci sono prove significative circa il recupero del lupo nel Paese negli ultimi decenni<sup>14</sup>. Tale dato -che, a ben vedere, cozza con il livello di protezione alto riservato alla specie e, anzi, ne suggerisce l'inefficacia- deriverebbe dalla mortalità innaturale cui la specie è sottoposta (caccia illegale, avvelenamento, ecc.), dalla scarsa presenza di ungulati selvatici (presenza che però sta aumentando notevolmente negli ultimi anni) e - elemento centrale ai fini del presente contributo- dall'influenza che la confinante (e, come anticipato, frammentata) gestione spagnola del lupo ha da decenni sulla popolazione portoghese.

## 2. LO STATUS GIURIDICO DEL LUPO IN SPAGNA.

La distribuzione del lupo sul territorio spagnolo -disomogenea sia a livello numerico che territoriale- è sempre stata strettamente interconnessa con le scelte legislative concernenti la gestione delle sue popolazioni. Come accennato, infatti, si è passati da uno *status* giuridico che promuoveva l'eradicazione del lupo ad uno che garantisce una piena protezione dello stesso, passando per decenni di regolamentazione assolutamente non uniforme, che ha segnato la vita e la presenza di questo predatore sul territorio dell'intera penisola iberica, rendendo la Spagna,

<sup>12</sup> IUCN (1997). *Conservação do lobo em Portugal. Projeto realizado ao abrigo do programa Life. Relatório final*. Lisboa, p. 231.

<sup>13</sup> V. PIMENTA, I. BARROSO, F. ÁLVARES, J. CORREIA, G. FERRÃO DA COSTA, L. MOREIRA, J. NASCIMENTO, F. PETRUCCI-FONSECA, S. ROQUE & E. SANTOS, *Situação populacional do lobo em Portugal, resultados do Censo Nacional 2002/2003. Relatório Técnico*, Instituto da Conservação da Natureza/Grupo Lobo, 2005.

<sup>14</sup> R. TORRES, C. FONSECA, *Perspectives on the Iberian wolf in Portugal: population trends and conservation threats. Biodiversity and Conservation*. 25(3), Springer, 2016, p. 411-423. 6

fino a tempi recentissimi, l'unico Paese dell'Europa occidentale che permetteva, su parte del suo territorio, la caccia al lupo. Nonostante oggi si possa ritenere interrotta la frammentazione della gestione giuridica spagnola del lupo grazie alla citata ordinanza ministeriale TED/980/2021, pare utile ricostruire l'*iter* storico e giuridico che ne ha caratterizzato la gestione negli ultimi decenni e che ha portato alla recente virata protezionistica, così da poterla meglio contestualizzare, comprendere ed analizzare.

## 2.1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO SOVRANAZIONALE.

Per quanto d'interesse, rilevano principalmente tre strumenti sovranazionali che hanno avuto un importante ruolo nella regolamentazione del lupo in Spagna:

- C.I.T.E.S., *Convention on International Trade of Endangered Species* (Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione), firmata a *Washington* nel 1973, cui la Spagna ha aderito il 16 maggio 1986. Questa Convenzione impone una stringente regolazione del commercio, importazione ed esportazione delle specie minacciate a livello globale. Nella Convenzione, il *canis lupus* è inserito nell'Appendice II (specie potenzialmente minacciate, il cui commercio è severamente controllato), salvo le popolazioni di lupo di *Bhutan*, India, Nepal e Pakistan, che sono inserite nell'Appendice I (specie minacciate) e che sono soggette ad una regolamentazione più rigida. Il regolamento (CE) 338/97 del 9 dicembre 1996, di applicazione della CITES, alza il livello di protezione<sup>15</sup> della specie *canis lupus* all'interno della Comunità Europea includendola nell'allegato A (che vieta l'acquisto, l'offerta di acquisto, l'acquisizione in qualunque forma a fini commerciali, l'esposizione in pubblico per fini commerciali, l'uso a scopo di lucro e l'alienazione, nonché la detenzione, l'offerta o il trasporto a fini di alienazione di esemplari della specie, ad eccezione delle deroghe previste dall'art. 8 del medesimo regolamento) ad esclusione delle popolazioni della Spagna a nord del fiume Duero e della Grecia a nord del 39° parallelo, che sono invece incluse nell'Allegato B<sup>16</sup>, avendo tali Paesi formulato apposita parziale riserva

---

15 Il regolamento (CE) 338/97 del 9 dicembre 1996, di applicazione della CITES, non rappresenta una mera normativa di applicazione. Esso, infatti, si discosta parzialmente dalle previsioni della Convenzione in modo da rispondere al meglio alle esigenze particolari degli Stati dell'Unione europea. Nello specifico, adotta misure più restrittive rispetto a quelle imposte dalla Convenzione CITES.

16 L'allegato B comprende le specie che figurano nell'appendice II della Convenzione, le specie elencate nell'appendice I per le quali è stata avanzata una riserva dagli stati membri della Comunità, le specie somiglianti ad altre specie presenti negli allegati A o B (questo per garantire l'efficacia dei controlli) e le specie la cui introduzione nell'ambiente naturale della Comunità costituisca un pericolo ecologico per le specie indigene.

(l'introduzione nella Comunità di esemplari di specie elencate in questo allegato a fini commerciali è subordinata alla presentazione di una licenza di esportazione rilasciata dallo Stato esportatore e dall'emissione di una licenza di importazione da parte dello Stato membro di destinazione rilasciata dall'autorità scientifica competente).

Allegato A - Canis lupus (I/II)

*(Tutte le popolazioni ad eccezione di quelle della Spagna a nord del Duero e della Grecia a nord del 39° parallelo. Le popolazioni di Bhutan, India, Nepal e Pakistan figurano nell'appendice I; tutte le altre popolazioni figurano nell'appendice II. Esclude la forma addomesticata e il dingo, denominati Canis lupus familiaris e Canis lupus dingo);*

Allegato B - Canis lupus (II)

*(Popolazioni della Spagna a nord del Duero e della Grecia a nord del 39° parallelo. Esclude la forma addomesticata e il dingo, denominati Canis lupus familiaris e Canis lupus dingo)*

Si è optato quindi per una regolamentazione differenziata, basata sulla collocazione geografica delle popolazioni di lupo.

- La Convenzione di Berna, del Consiglio d'Europa, sulla conservazione della vita selvatica e degli habitat naturali europei, firmata nel 1979 per promuovere la cooperazione tra i Paesi firmatari al fine di conservare la flora e la fauna selvatiche e il loro ambiente naturale e proteggere le specie migratorie in via di estinzione (art. 1). Il *canis lupus*, nello specifico, risulta incluso nell'allegato II («specie di fauna rigorosamente protette») ed è quindi assoggettato ad un rigido sistema di divieti rispetto alla sua cattura, uccisione, detenzione e commercio<sup>17</sup>.

L'introduzione nella Comunità di esemplari di specie elencate nell'allegato B del presente regolamento è subordinata all'attuazione delle verifiche necessarie e alla previa presentazione, presso l'ufficio doganale frontiero d'introduzione, di una licenza d'importazione rilasciata da un organo di gestione dello Stato membro di destinazione nell'osservanza delle restrizioni imposte ai sensi del paragrafo 6 e nel rispetto dei seguenti presupposti: a) l'autorità scientifica competente, previo esame dei dati disponibili e tenendo conto di ogni parere del gruppo di consulenza scientifica, è del parere che non vi siano indicazioni che l'introduzione nella Comunità non abbia effetti negativi sullo stato di conservazione della specie o sull'estensione del territorio occupato dalla popolazione della specie interessata, dato il livello attuale o previsto del commercio. Tale parere rimane valido per le importazioni ulteriori finché i suddetti elementi non siano variati in modo significativo; b) il richiedente fornisce la prova documentale che la sistemazione prevista nel luogo di destinazione di un esemplare vivo è attrezzata adeguatamente per conservarlo e trattarlo con cura; c) ricorrono i presupposti di cui al paragrafo 1, lettera b), punto i), e lettere e) e f).

<sup>17</sup> E' assoggettato alla previsione dell'art. 6, secondo il quale è vietato: "a) qualsiasi forma di cattura intenzionale, di detenzione e di uccisione intenzionale; b) il deterioramento o la distruzione intenzionali dei siti di riproduzione o di riposo; c) il molestare intenzionalmente la fauna selvatica, specie nel periodo della

La Spagna, alla ratifica della Convenzione, avvenuta nel 1986, ha formulato espressa riserva *ex art. 22*<sup>18</sup>, escludendo quindi il lupo dall'allegato II e includendolo invece nell'allegato III («Specie di fauna protette»): qualsiasi sfruttamento della fauna selvatica inclusa in questo allegato deve essere regolamentato «in modo da non comprometterne la sopravvivenza» (regolamentazione dello sfruttamento, del trasporto o della vendita, ecc. - art. 7<sup>19</sup>).

- Possono essere previste delle deroghe a tali divieti (così come ai divieti previsti per le specie elencate negli Allegati I e II) nel caso in cui non ci siano alternative e a condizione che tali deroghe non rechino danno alla sopravvivenza della popolazione in oggetto, nonchè: - nell'interesse della protezione della flora e della fauna; - per prevenire importanti danni a colture, bestiame, zone boschive, riserve di pesca, acque ed altre forme di proprietà; - nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica, della sicurezza aerea o di altri interessi pubblici prioritari; - per fini di ricerca e educativi, per il ripopolamento, per la reintroduzione e per il necessario allevamento; - per consentire, sotto stretto controllo, su base selettiva ed entro limiti precisati, la cattura, la detenzione o altro sfruttamento giudizioso di taluni animali e piante selvatiche in pochi esemplari (art. 9). In tal caso, si specifica, è vietato il ricorso a mezzi non selettivi di cattura e di uccisione, nonché il ricorso a mezzi suscettibili di provocare localmente la scomparsa o di compromettere la tranquillità degli esemplari di una data specie (art. 8).

- A livello europeo, infine, è stata adottata la fondamentale Direttiva 92/43/CEE (c.d. Direttiva Habitat), che inserisce il *canis lupus* tra le «Specie d'interesse comunitario», (lasciando in capo agli Stati membri il trasferimento del concetto in una equivalente categoria nazionale di protezione). Lo scopo della Direttiva è «contribuire a garantire la conservazione degli habitat naturali e della fauna e flora

---

*riproduzione, dell'allevamento e dell'ibernazione, nella misura in cui tali molestie siano significative in relazione agli scopi della presente convenzione; d) la distruzione o la raccolta intenzionali di uova dall'ambiente naturale o la loro detenzione quand'anche vuote; e) la detenzione ed il commercio interno di tali animali, vivi o morti, come pure imbalsamati, nonché di parti o prodotti facilmente identificabili ottenuti dall'animale, nella misura in cui il provvedimento contribuisce a dare efficacia alle disposizioni del presente articolo.»*

18 Art. 22, co.1, Convenzione di Berna. «Qualsiasi Stato può, al momento della firma o del deposito del suo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, formulare una o più riserve nei confronti di talune specie elencate negli allegati da I a II e/o, per talune delle specie indicate nella o nelle riserve, formulare riserve nei confronti di taluni mezzi o metodi di caccia e di altre forme di sfruttamento contemplate all'allegato IV. Non sono ammesse riserve di carattere generale [...]».

19 Art. 7, co. 1. «Ogni parte contraente adotterà le necessarie e opportune leggi e regolamenti onde proteggere le specie di fauna selvatica enumerate all'allegato III. 2. Qualsiasi sfruttamento della fauna selvatica elencata all'allegato III sarà regolamentato in modo da non compromettere la sopravvivenza di tali specie, tenuto conto delle disposizioni dell'articolo 2. 3. Le misure da adottare comprendono segnatamente: a) periodi di chiusura e/o altri provvedimenti atti a regolare lo sfruttamento; b) il divieto temporaneo o locale di sfruttamento, ove necessario, onde ripristinare una densità soddisfacente delle popolazioni; c) la regolamentazione, ove necessario, di vendita, detenzione, trasporto o commercializzazione di animali selvatici, vivi o morti.»

selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri», intendendo per «conservazione» tutte le misure necessarie per mantenere o ripristinare gli habitat naturali e le popolazioni di specie di fauna e flora selvatiche in uno «stato favorevole», ovvero in una situazione indubbiamente in grado di garantire ottime possibilità di persistenza nel lungo periodo.

Per la maggior parte degli stati membri (tra cui l'Italia), il lupo è inserito negli Allegati II e IV: la sua caccia non è consentita, ma occasionalmente, in circostanze eccezionali (ci si riferisce per lo più a casi di lupi ritenuti particolarmente problematici per la pressione predatoria sul bestiame in particolari aree o situazioni sociali), possono essere temporaneamente applicate alcune deroghe *ex art. 16* della Direttiva, purché sia mantenuto il citato «stato di conservazione favorevole» della specie interessata nella sua «area di ripartizione naturale». Per la richiesta di deroga è necessaria la dimostrazione della corretta e scrupolosa applicazione delle misure preventive e delle altre soluzioni alternative al prelievo.

Anche questa Direttiva prevede espressamente (art. 2, co, 3) la possibilità per gli Stati membri di formulare specifiche riserve tenendo conto delle peculiarità regionali, sempre assicurando che la rigorosa protezione della specie interessata non entri comunque in conflitto con la protezione di altre specie.

Per i Paesi europei che hanno deciso di formulare espressa riserva per il lupo, il *taxon canis lupus* è invece inserito nell'Allegato V della Direttiva: la sua caccia è legale, sebbene regolata (ci si riferisce ad alcune zone della Grecia, della Spagna e della Finlandia, nonché Bulgaria, Lettonia, Lituania, Polonia, e Slovacchia).

Per quanto concerne specificatamente il caso della Spagna, anche la direttiva Habitat prende il fiume Duero come riferimento geografico per effettuare il distinguo relativo al livello di protezione del lupo:

*Lupi a sud del Duero*: inclusi nell'allegato II («specie animali e vegetali di interesse comunitario per la cui conservazione devono essere designate zone speciali di conservazione»), e nell'allegato IV («specie animali e vegetali di interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa»);

*Lupi a nord del Duero*: inclusi nell'allegato V («specie animali e vegetali di interesse comunitario, la cui raccolta in natura e il cui sfruttamento possono essere oggetto di misure di gestione»).

## 2.2. IL QUADRO DI RIFERIMENTO NAZIONALE.

La Direttiva *Habitat* è stata recepita nel diritto spagnolo dalla Legge 42/2007 sul patrimonio naturale e la biodiversità, in seno alla quale sono stati creati la Lista delle specie selvatiche in regime di protezione speciale (LESPRE, da ora Lista) ed il Catalogo spagnolo delle specie minacciate (CEEAA, da ora Catalogo). Entrambi gli strumenti, approvati col Regio Decreto 139/2011 del 4 febbraio, implicano misure di protezione amministrativa e l'applicazione del Codice penale rispetto ai *taxa* interessati.

Nello specifico, la Lista include specie, sottospecie e popolazioni che sono degne di particolare attenzione (protezione preventiva) in base al loro valore scientifico, ecologico o culturale, alla loro unicità, rarità o grado di minaccia, nonché le specie elencate come protette negli allegati delle direttive e convenzioni internazionali ratificate dalla Spagna (art. 56).

Il Catalogo è riservato invece a *taxa* la cui sopravvivenza è, o può diventare, improbabile a causa di fattori avversi. Queste specie, rispetto alle quali è obbligatoria l'approvazione di piani di conservazione e di recupero (protezione proattiva), sono classificate come (art. 58): a) *in pericolo: taxa* o popolazioni la cui sopravvivenza è improbabile se i fattori causali della loro situazione attuale continuano ad agire; o b) *vulnerabili: taxa* o popolazioni che rischiano di passare alla categoria precedente nell'immediato futuro se i fattori avversi che agiscono su di loro non vengono corretti.

Il *canis lupus* non è mai stato incluso in nessuna delle sottocategorie del Catalogo delle specie minacciate, mentre nel giugno 2019 (e solo da giugno 2019) è stato incluso della Lista, ma limitatamente alle popolazioni situate a sud del fiume Duero<sup>20</sup>.

La disomogeneità del rappresentato quadro normativo è stata inoltre incrementata dalle Comunità Autonome che, dal canto loro, hanno optato negli anni per gestioni del lupo differenti, mostrando una disparità di criteri e di approcci che variavano considerevolmente da un territorio all'altro, creando un caotico intreccio di normative. Per meglio rendere l'idea, si tenga presente che il sistema di regolamentazione nelle diverse comunità autonome, all'entrata in vigore dell'ordinanza del settembre 2021, era il seguente:

---

<sup>20</sup> Precedentemente, solo i lupi di Andalusia, Castilla La Mancha ed Extremadura (BOE-A-2011-3582, pag. 28) erano coperti dalla legislazione nazionale (in violazione, a ben vedere, del citato art. 56 e degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Berna e dalla direttiva *Habitat*).

Il lupo come *specie cinegetica*: Comunità Autonome a nord del fiume Duero (Galizia<sup>21</sup>, Cantabria<sup>22</sup>, Castilla y León<sup>23</sup>, La Rioja<sup>24</sup>);

Il lupo come *specie non cinegetica* ma che comunque poteva essere *oggetto di interventi di controllo* delle popolazioni: Principato delle Asturie<sup>25</sup>.

Bassa o assente considerazione del lupo. Si tratta di Comunità dove si riscontra una presenza solo sporadica (se non assenza) di popolazioni di lupo: il *taxon* non era considerato come cinegetico ma, al contempo, vi era una *assenza di piani di gestione e/o recupero* dello stesso (come invece avrebbe dovuto essere<sup>26</sup>): Aragon, Madrid,

21 Legge 9/2001, del 21 agosto, sulla conservazione della natura in Galizia; Decreto 284/2001, dell'11 ottobre, che include il lupo come specie cinegetica nell'allegato IV; piano di gestione del lupo in Galizia regolato dal Decreto 297/2008, del 30 dicembre. Gli ordini di caccia annuali fissavano i periodi venatori; si autorizzava la caccia al lupo a seguito del verificarsi di danni. Non venivano rilasciati permessi per la caccia sportiva della specie, ma i cacciatori partecipano alle operazioni di caccia autorizzate per controllare i danni.

22 Ordinanza MED/5/2019, del 28 marzo, approva il piano di gestione del lupo in Cantabria. Controlli di popolazione autorizzati sia durante che fuori la stagione di caccia ed effettuati con la partecipazione del personale amministrativo (agenti forestali "T.A.M.N.") e dei cacciatori autorizzati.

23 Legge sulla caccia 9/2019 de Castilla y León. La gestione del lupo prevedeva l'esercizio della caccia nelle riserve private e nelle riserve regionali di caccia, tramite un sistema di aste. In questa Comunità Autonoma chiunque poteva liberamente acquistare un permesso per cacciare il lupo. Ciò attirava cacciatori provenienti da tutto il mondo, incrementando un vero e proprio circuito di business (il prezzo di un trofeo all'asta variava da 3.000 a 7.500 euro). Si segnala che, nel dicembre 2019, l'Alta Corte di Giustizia di Castilla y León (TSJCyL), a seguito di un ricorso di ASCEL, Associazione per la conservazione e lo studio del lupo iberico, ha annullato il Piano regionale di sfruttamento del lupo nelle stagioni 2016/2017, 2017/2018 e 2018/2019 e ha dichiarato illegittima l'uccisione dei 173 lupi uccisi nel suddetto periodo. La Corte ha imposto alla Junta de Castilla y León una sanzione di 842.751 euro al fine di "riparare i danni causati all'ambiente dalla caccia al lupo". La sentenza ha inoltre richiesto all'amministrazione la presentazione di un "programma che, come minimo, deve includere le azioni necessarie per il recupero del lupo iberico, la sua conservazione e per la diffusione dell'importanza della specie [...] tenendo sempre presente che l'obiettivo è quello di riparare i danni causati all'ambiente dalla caccia al lupo". Questa decisione, con ben pochi precedenti internazionali, ha avuto molta risonanza e ha costretto la Junta de Castilla y León a sospendere la caccia al 60% della popolazione di lupi per più di un anno, nelle more del procedimento.

24 Legge sulla caccia 9/1998; Decreto 17/2004, del 27 febbraio, che approva il regolamento di caccia di *La Rioja*. Venivano stabiliti ordini di caccia annuali che regolavano le stagioni di caccia (da ottobre a febbraio). Al di fuori di dette stagioni di caccia e in caso di danni al bestiame nella Riserva Regionale di Caccia, la Giunta Regionale rilasciava autorizzazioni eccezionali per il controllo della popolazione. Anche nel resto del territorio, in caso di danni sul bestiame, poteva comunque essere autorizzato l'abbattimento di lupi.

25 Il lupo era una specie con status giuridico "non classificato" (Decreto 23/2015). Nonostante ciò, era oggetto di importanti e mirati piani biennali di gestione e di controllo della popolazione basati sulla soppressione, ai quali partecipavano anche i cacciatori. In detti piani veniva inoltre individuata la zona di esclusione del lupo (c.d. zona di presenza sporadica), ovvero un'area dove tutti gli esemplari di lupo presenti potevano essere abbattuti in qualsiasi momento dell'anno.

26 Il "Piano d'azione europeo per il lupo" del 2000 e i rapporti di revisione sullo "stato delle popolazioni di grandi carnivori in Europa" elaborati tra il 2012 e il 2016 dalla "*Large Carnivore Conservation Initiative for Europe*" (LCIE) contemplano, infatti, come obiettivi primari il mantenimento ed il ripristino di popolazioni vitali di lupi, così come l'estensione delle loro aree di distribuzione "quando possibile". Per approfondimenti: [www.lcie.org](http://www.lcie.org).

Catalogna, Comunità Valenciana<sup>27</sup>, Murcia e Navarra<sup>28</sup>, Extremadura e Castilla-La Mancha<sup>29</sup>, Andalusia<sup>30</sup>.

Il caso a sé dei *Paesi Baschi*. Storicamente, nonostante la specie non fosse classificata cinegetica e la sua presenza fosse sporadica, la caccia veniva autorizzata per controllare i danni, soprattutto al bestiame. Le operazioni di caccia, che hanno impedito l'insediamento del lupo nel territorio, sono terminate in seguito all'inclusione del *taxon canis lupus* nel catalogo basco delle specie minacciate, nella categoria «interesse speciale», con l'ordinanza del 2 marzo 2020 (pubblicata in BOPV n° 51, 13 marzo 2020)<sup>31</sup>.

In sintesi, quindi, la caccia al lupo nelle Comunità Autonome a nord del fiume Duero (ovvero quelle dove vive quasi la totalità dei lupi spagnoli) è stata utilizzata fundamentalmente come strumento di controllo delle popolazioni per esercitare, almeno sulla carta, un'azione preventiva sui danni, specialmente al bestiame (ad eccezione della Galizia, che applicava questa misura principalmente quando il danno si era già verificato).<sup>32</sup>

Tale sistema di gestione ha avuto un effetto particolarmente negativo sulla conservazione della popolazione di lupi su tutto il territorio spagnolo, così come constatato dalla IUCN (*International Union for Conservation of Nature*) nella Lista Rossa<sup>33</sup> per la Spagna del 2019<sup>34</sup>.

27 In queste Comunità Autonome il lupo non era incluso nel Catalogo Regionale delle specie di fauna e flora selvatiche in pericolo di estinzione, né esisteva un piano per il suo recupero.

28 In queste Comunità Autonome il lupo era catalogato a livello regionale come specie "estinta", non esistevano studi di fattibilità relativi alla sua reintroduzione o piani di recupero

29 Il lupo è una specie «in pericolo», secondo il Catalogo Regionale delle Specie Minacciate (rispettivamente: Decreto 57/2018 e Decreto 33/1998) ma, ciò nonostante, non esisteva un piano di recupero della specie.

30 La specie è inclusa nella Lista Andalusia di Specie Selvatiche in Regime di Protezione Speciale, approvata con Decreto 23/2012, allegata al Catalogo Andaluso di Specie Minacciate. Il Libro Rosso dei Vertebrati Minacciati dell'Andalusia (che, si precisa, è un documento senza implicazioni legali) include il lupo come *taxon* in "pericolo critico di estinzione". Nonostante ciò, mancava un piano di recupero e/o gestione della specie.

31 Questa catalogazione regionale risulta essere il primo riconoscimento di protezione regionale per la frazione di popolazione di lupi situata a nord del fiume Duero -conquista da associare alle azioni amministrative e giudiziarie del *Grupo Lobo de Euskadi*.

32 Nel concreto, il lupo veniva cacciato nelle battute ordinarie di altre specie, come il cinghiale o il cervo, con costi aggiuntivi quasi inesistenti e, soprattutto, con nessun valore aggiunto (ad eccezione le Riserve di Caccia di Castilla y León, dove, come si è visto, esisteva un vero e proprio sistema di sfruttamento commerciale intorno alla caccia al lupo).

33 I "Libri rossi e le Liste rosse" sono cataloghi di *taxa* che assegnano una valutazione rispetto allo stato di conservazione e vulnerabilità delle varie specie, seguendo le raccomandazioni delle categorie di protezione dell'Unione internazionale per la conservazione della natura (IUCN). Tali strumenti, per quanto preziosi e affidabili, non hanno valore giuridico.

34 Secondo la Lista Rossa globale dell'IUCN (2018), infatti, il lupo è una specie della categoria "LC" (Least Concern/Minima preoccupazione) e ha una tendenza «Stabile», non essendo in «Espansione». La più recente analisi delle specie della Lista Rossa IUCN per la Spagna realizzata nel 2019, evidenzia però la "speciale attenzione" richiesta dal lupo in Spagna a causa delle minacce di conservazione esistenti. Il Libro Rojo de los Mamíferos Terrestres de España, infatti, include il lupo nella categoria "NT" (Near Threatened/Casi

### 2.3. LO SPARTIACQUE DEL 2021: LA SVOLTA PROTEZIONISTICA SPAGNOLA.

Ricapitolando, quindi, fino a settembre 2021, solo i lupi spagnoli situati a sud del fiume Duero erano inclusi nella Lista, mentre rispetto al resto della popolazione questa copertura legale nazionale minima di carattere speciale non operava<sup>35</sup>. Come anticipato, con l'ordinanza TED/980/2021, emanata a seguito dell'azione amministrativa e giudiziaria dell'Associazione per la Conservazione e lo Studio del Lupo (di seguito ASCEL), il lupo è stato incluso nel Real Decreto 139/2011 (nella Lista) come specie protetta in tutto il territorio nazionale.

Si ricostruisce di seguito l'evoluzione del percorso logico-giuridico che ha portato a tale esito.

#### 2.3.1. LE ARGOMENTAZIONI DI ASCEL.

Per risolvere il *deficit* di protezione e la frammentazione amministrativa che negli anni hanno deteriorato la protezione del lupo in Spagna, ASCEL ha proposto nell'ottobre 2019 di includere l'intera popolazione di lupo presente in Spagna nel Catalogo (categoria «Vulnerabile») o, in mancanza, nella Lista<sup>36</sup>.

Si espone di seguito per punti l'argomentazione giuridica sulla quale si è basata tale proposta<sup>37</sup>.

---

Amenazado). Le ragioni per l'inclusione di questa specie in questa categoria sono l'alta mortalità non naturale come conseguenza dell'azione umana (veleni, caccia, uccisioni stradali, ecc.) e, come anticipato, la frammentazione amministrativa che per decenni ha caratterizzato la sua gestione nel Paese, come supra illustrata (IUCN, *Libro Rojo de los Mamíferos Terrestres de España*, p. 275 ss.).

35 Per un approfondimento circa le più sottili implicazioni giuridiche connesse alla scelta di tale specifico riferimento geografico, si consiglia A. TROUWBORST, *The EU Habitats Directive and Wolf Conservation and Management on the Iberian Peninsula: A Legal Perspective*, *Galemys Spanish Journal of Mammalogy* 26:15-30, 2014, pp. 1-16.

36 La procedura per l'inclusione o la modifica di una specie nel catalogo è aperta a qualsiasi cittadino o organizzazione, dietro presentazione di una relazione con sufficiente giustificazione scientifica, ecologica e culturale circa il grado di minaccia per la specie.

37 Fonti di riferimento: *Consejo de Estado, Dictámen 733/2021 (Transición ecológica y el reto demográfico), Proyecto de Orden por la que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas*, CARLOS JAVIER DURÁ ALEMAÑ, *Aspectos; egales de la solicitud de inclusión del lobo ibérico (canis lupus signatus) en el catálogo español de especies amenazadas en la categoría de "vulnerable" y subsidiariamente, la inclusión de toda su población española en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial*, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 11 ottobre 2021, n. 116.

Sia la Lista che il Catalogo, previsti dalla legge 42/2007, sono strumenti dinamici soggetti ad aggiornamento permanente. Quanto all'inclusione, in detti strumenti, di nuovi *taxa*, rilevano le seguenti fonti:

- Il Regio Decreto 139/2011, del 4 febbraio, che all'art. 6 determina la procedura per l'inclusione, il cambio di categoria e l'esclusione di specie, sottospecie e popolazioni nella Lista e nel Catalogo. In particolare, il co. 4 stabilisce che la modifica della catalogazione delle specie deve essere giustificata attraverso l'elaborazione di una relazione tecnica che deve aver tenuto conto dei criteri guida per l'inclusione dei *taxa* e delle popolazioni nei cataloghi di specie minacciate approvati dalla Commissione Nazionale per la Protezione della Natura il 17 marzo 2004, e qualsiasi altra informazione ritenuta necessaria.

- la Risoluzione del 6 marzo 2017 della Direzione generale per la qualità e la valutazione ambientale e naturale pubblicata nel BOE n° 65, del 17/03/2017 (9743-19756) stabilisce i criteri guida per l'inclusione di *taxa* e popolazioni nel Catalogo<sup>38</sup>. Detta risoluzione aggiorna i criteri guida del 2004.

Ai sensi del RD 139/2011, una specie, sottospecie o popolazione dovrebbe essere considerata come «Vulnerabile (V)» (Catalogo) quando le migliori informazioni disponibili di qualità adeguata e sufficiente sul *taxon*, le minacce e l'effetto di queste minacce sul declino della popolazione, soddisfano uno dei criteri (e sottocriteri) indicati<sup>39</sup>.

---

38 *Criterios orientadores para la inclusión de taxones y poblaciones en el Catálogo Español de Especies Amenazadas (CEEA), aprobados por Resolución de 6 de marzo de 2017, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de febrero de 2017 (BOE N° 65 del 17 de marzo de 2017).*

39 (a) *Diminuzione della dimensione della popolazione; aderendo a uno dei seguenti sottocriteri:*

1. *una riduzione della popolazione osservata o stimata  $\geq 50\%$  negli ultimi 10 anni o tre generazioni, a seconda di quale sia la più lunga.*

2. *Una riduzione della popolazione  $\geq 30\%$  che è dimostrata da un'analisi statistica appropriata per essere raggiunta entro i prossimi 10 anni o tre generazioni, quello che è più lungo secondo la biologia della specie.)*

b) *Riduzione dell'area di distribuzione, considerando l'area di occupazione, con 3 sottocriteri:*

1. *Una riduzione dell'area di occupazione  $\geq 25\%$  negli ultimi 30 anni.*

2. *Una riduzione dell'area di occupazione  $\geq 25\%$  che è dimostrata da un'analisi statistica appropriata per essere raggiunta entro i prossimi 20 anni o tre generazioni, quella che è più lunga secondo la biologia della specie.*

3. *Taxon che ha subito una riduzione molto importante ( $\geq 50\%$  della sua area di distribuzione storica, intesa come quella conosciuta all'inizio del XX secolo) durante gli ultimi 100 anni, e che, sebbene sia in fase di recupero, non ha ancora recuperato il 50% della sua distribuzione storica, supponendo che ci sia un habitat adatto disponibile per lui.*

c) *Un'analisi comprovata di vitalità della popolazione che mostra che la probabilità di estinzione in natura è almeno del 15% entro 20 anni o quattro generazioni, a seconda della biologia della specie.*

d) *Giudizio degli esperti. Criterio di applicazione eccezionale, nei casi in cui le informazioni disponibili per applicare i criteri di cui sopra sono insufficienti, ma c'è accordo tra i conservazionisti e gli esperti in biologia della specie (gruppo tassonomico) che lo stato del taxon è "Vulnerabile".*

La specie *Canis Lupus*, sostiene ASCEL nella sua richiesta, soddisfa, nello specifico, il sottocriterio B.3 relativo alla riduzione dell'area di distribuzione storica durante gli ultimi 100 anni e al non soddisfacente recupero della distribuzione storica:

B) *Riduzione dell'area di distribuzione, considerando l'area di occupazione, con 3 sottocriteri:[...]3. Taxon che ha subito una riduzione molto importante ( $\geq 50\%$  della sua area di distribuzione storica, intesa come quella conosciuta all'inizio del XX secolo) durante gli ultimi 100 anni, e che, sebbene sia in fase di recupero, non ha ancora recuperato il 50% della sua distribuzione storica, supponendo che ci sia un habitat adatto disponibile per lui.*

- *Quanto alla riduzione della popolazione di lupi negli ultimi 100 anni sul territorio spagnolo.*

Al fine di sostenere il sottocriterio B.3, non esistendo, al momento, studi scientifici in grado di quantificare i mutamenti concernenti la distribuzione del lupo a livello nazionale nel tempo, ASCEL, per chiarire l'intervallo di distribuzione della specie a livello nazionale, ha preso in considerazione tre tipi di fonti: rapporti governativi, pubblicazioni scientifiche e pubblicazioni digitali<sup>40</sup>.

Per soddisfare i requisiti temporali stabiliti nel sottocriterio B.3, invece, si è fatto riferimento alla distribuzione del lupo in Spagna all'inizio del XX secolo, e, nello specifico, negli anni 1900 e 1920, quando il predatore occupava rispettivamente 374.771 km<sup>2</sup> e 273.621 km<sup>2</sup> di territorio peninsulare<sup>41</sup>.

L'analisi di tali dati ha permesso di stimare la diminuzione dell'area di distribuzione del lupo in Spagna: i risultati ottenuti mostrano una perdita percentuale media di area (in km<sup>2</sup>) di  $71,0 \pm 4,0\%$  (Range=67,6-75,6) per il periodo

---

<sup>40</sup> Si tratta, nello specifico, delle seguenti fonti:

a) GTL-MAGRAMA (2016), l'attuale MITECO, ha stimato che il lupo ha occupato una superficie di 91.620 km<sup>2</sup> nel periodo 2012-2014 (durante il "secondo censimento nazionale").

b) Il Centro tematico sulla biodiversità, che lavora per l'AEA (Agenzia europea dell'ambiente), nel suo ultimo rapporto semestrale (2013-2018) sulla valutazione delle specie di interesse comunitario, in conformità con l'articolo 17 della direttiva Habitat, ha quantificato l'area di distribuzione del lupo in Spagna in 120.700 km<sup>2</sup> (ETCBD 2019).

c) due pubblicazioni di riviste scientifiche internazionali di alto impatto (*Science e Biological Conservation*) di esperti della specie (alcuni dei quali membri del Comitato di esperti sui canidi dell'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura), secondo le quali hanno stabilito un'area di 100.831 km<sup>2</sup> per il lupo in Spagna tra il 2010 e il 2012 e di circa 121.500 km<sup>2</sup> attualmente, rispettivamente.

d) due riferimenti digitali corrispondenti a pubblicazioni di ricercatori esperti nella specie:

- BLANCO (2017), in una pubblicazione digitale nell'ambito della "*Enciclopedia Virtual de los Vertebrados Españoles*" (*Sociedad de Amigos del Museo de Ciencias Naturales - MNCN-CSIC*), afferma che l'area di distribuzione del lupo in Spagna copre 115.000 km<sup>2</sup>, sebbene senza fornire una mappa.

- SÁNCHEZ ET AL. (2017), offre un rapporto sulla mortalità del lupo, in seno al quale viene pubblicata una mappa dell'area di distribuzione del lupo in Spagna per il 2018, dalla quale si può dedurre un'area occupata di circa 80.275 km<sup>2</sup>.

<sup>41</sup> Fonte indicata: R. GRANDE DEL BRÍO, *El lobo ibérico. Biología y Mitología*, H. Blume, Madrid, 1984.

1900-2018, e una perdita media di  $60,3 \pm 5,4\%$  (Range=55,6-66,5) per il periodo 1920-2018<sup>42</sup>.

Si conclude quindi che, a prescindere dal confronto (fonti e periodi), la riduzione dell'area di distribuzione del lupo in Spagna risulta sempre comunque superiore al 50% richiesto.

*- Relativamente alla disponibilità di habitat adeguato*

L'altra condizione del sottocriterio B.3. è legata al fatto che, «sebbene (la specie) sia in processo di recupero, non ha ancora recuperato il 50% della sua distribuzione storica, contando sul fatto che ci sia un habitat adatto disponibile per lei». Numerose ricerche confermano che la specie è in fase di recupero rispetto ai minimi storici conosciuti (nonostante, dopo il citato aumento numerico iniziato negli anni '70, ci si trovi da anni in una fase di stasi).

Relativamente alla questione concernente l'habitat adatto alla ricolonizzazione del lupo in Spagna in relazione all'area storicamente occupata dallo stesso, ASCEL ha fatto riferimento ad uno studio (Grilo et al. 2018) secondo il quale il territorio peninsulare spagnolo ha una superficie di habitat potenziale (e quindi adatto) che risulta essere tra le 2,5 e le 3,5 volte maggiore rispetto a quella attualmente abitata dal predatore.

Questi dati sono coerenti con le stime relative alle aree occupate dal lupo nei decenni precedenti alla sua persecuzione legale e sistematica. Lo studio della IUCN del 2018 (vedi *supra*) lo conferma.

Sulla base di tutto quanto esposto, ASCEL afferma quindi che la specie *Canis Lupus* soddisfa le condizioni stabilite nel sottocriterio B.3, e può quindi essere inclusa nel Catalogo nella categoria Vulnerabile ("V") in tutto il territorio nazionale.

La specie, si aggiunge, deve essere inclusa d'ufficio come *taxon* nella Lista rispetto a tutto il territorio nazionale, ai sensi del RD 139/2011, secondo il quale:

*- «nel caso di specie elencate come protette negli allegati dei regolamenti o direttive dell'Unione europea e delle convenzioni internazionali ratificate dalla Spagna, la loro inclusione nella Lista sarà fatta d'ufficio dal MARM (ora MITECO), con notifica preventiva di tale inclusione alla Commissione statale per il patrimonio naturale e la biodiversità» (art. 6, co. 2<sup>43</sup>).*

<sup>42</sup> Altre analisi scientifiche simili con riferimento alle dimensioni della superficie ottenute e pubblicate in altri tipi di fonti bibliografiche (Blanco e Sánchez, vedi nota 28), per categoria e tra periodi, confermano i dati.

<sup>43</sup> *Artículo 6. Procedimiento de inclusión, cambio de categoría o exclusión de especies en el Listado y en el Catálogo.*

Si rammenta, a riguardo, che il lupo in Spagna è una specie di fauna selvatica protetta da un regime di protezione internazionale (Convenzione di Berna), europeo (Direttiva Habitat) e nazionale (recepimento della Convenzione di Berna e della Direttiva Habitat, e legge 42/2007, del 13 dicembre, sul patrimonio naturale e la biodiversità): il lupo, quindi, avrebbe dovuto essere incluso nella Lista in tutto il territorio nazionale già da molti anni.

A ciò si aggiunga, inoltre, che nella Lista «saranno incluse le specie, sottospecie e popolazioni che meritano particolare attenzione e protezione in base alla loro scientificità, ecologia, cultura, unicità, rarità o grado di minaccia [...]» (art. 5).

In relazione al criterio del «valore culturale e di unicità», si afferma, rilevano, quindi, tutta una serie di valori culturali ed emotivi riconducibili al lupo (etnografia, letteratura, etnografia, araldica, detti popolari) che costituiscono un ulteriore elemento sufficiente ed accreditato per promuovere l'inclusione dello stesso nella Lista.

E' scientificamente indiscussa, infine, la fondamentale funzionalità ecologica del lupo, che, oltre ai valori culturali, giustifica ulteriormente la sua classificazione dal punto di vista giuridico. Come si evidenzia, infatti, il lupo è il predatore apicale per eccellenza e occupa la parte superiore della catena trofica, fornendo indubbi servizi ecosistemici.

Tutto quanto esposto, si conclude, conferisce alla specie un alto valore intrinseco, il cui mantenimento dovrebbe tradursi in assoluta priorità per tutte le amministrazioni statali.

### **2.3.2. L'ORDINANZA MINISTERIALE TED/980/2021 del 20/09/2021.**

La proposta di ASCEL per l'inclusione di tutte le popolazioni del lupo (*Canis lupus*) presenti in Spagna nel Catalogo nella categoria «Vulnerabile» o, in mancanza, nella Lista è stata quindi presentata alla Direzione Generale per la Biodiversità, le Foreste e la Desertificazione del Ministero per la Transizione Ecologica e la Sfida Demografica che, dopo averla valutata, ha confermato il fondamentale valore

---

*2. En el caso de especies que figuran como protegidas en los anexos de las normas o decisiones de la Unión Europea y los convenios internacionales ratificados por España, su inclusión en el Listado se efectuará de oficio por el MARM, notificando previamente tal inclusión a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. En este supuesto, sin perjuicio de su inclusión en el Listado, a efectos del régimen concretamente aplicable y de la inclusión, en su caso, en el Catálogo se podrá considerar la singularidad de la distribución geográfica y el estado de conservación de la especie en nuestro país, previa consulta a las comunidades autónomas o ciudades con estatuto de autonomía afectadas.*

ecologico e culturale del lupo e ha riconosciuto gli esemplari presenti sul territorio spagnolo come appartenenti ad un'unica popolazione, che deve quindi essere conservata e gestita come tale.

Sulla base di ciò, quindi, ha risolto la richiesta con parere (parzialmente) favorevole nel febbraio 2020, acconsentendo all'inclusione del lupo nella Lista (ma non nel Catalogo, dal momento che, secondo il Comitato scientifico, le informazioni relative alla dimensione della popolazione all'inizio del 20° secolo risultavano inconcludenti<sup>44</sup>).

Il 21 settembre 2021 è stata quindi pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dello Stato l'ordinanza TED/980/2021 del 20 settembre<sup>45</sup>, che ha ufficialmente modificato l'allegato del Real Decreto 139/2011, del 4 febbraio, includendo il *taxon Canis Lupus* nella Lista.

Tale ordinanza, quanto alle "disposizioni aggiuntive", prevede:

1. Le misure di estrazione e cattura di esemplari che sono state adottate dagli organi competenti delle comunità autonome prima dell'entrata in vigore della presente ordinanza, possono continuare ad essere applicate, purché rispettino le condizioni e le limitazioni previste nell'articolo 61.1.b), c) e d) della Legge 42/2007, del 13 dicembre, sul patrimonio naturale e la biodiversità e nella Strategia di conservazione e gestione del lupo («*Canis lupus*») in Spagna prevista nella seconda disposizione aggiuntiva della presente ordinanza.
2. In particolare, possono essere applicate misure di estrazione e cattura di esemplari che abbiano un'autorizzazione amministrativa concessa dall'autorità competente della Comunità Autonoma, a condizione che soddisfino i seguenti criteri:
  - a) Non c'è altra soluzione soddisfacente, cioè è stato dimostrato che le misure preventive o di protezione del bestiame sono state applicate adeguatamente dalle aziende colpite, e queste si sono rivelate inefficaci [...];
  - b) Le migliori conoscenze disponibili dimostrano che la misura di estrazione e cattura degli esemplari non influisce negativamente sullo stato di conservazione favorevole della specie.

---

<sup>44</sup> Questa sfumatura non è affatto secondaria dal momento che la 'Lista' richiede solo una protezione preventiva, al contrario del 'Catalogo', che implica invece una protezione attiva. L'iscrizione nel "Catalogo" comporta maggiori garanzie, poiché comprende una prima classificazione secondo la categoria di minaccia (vulnerabile o in pericolo) nonché misure che spaziano da "informazioni sui sistemi di controllo delle catture, raccolta e campionamento e statistiche sulle morti accidentali che le comunità autonome" fino al "riferimento alle strategie e piani di conservazione e recupero" elaborati e pubblicati dalle varie amministrazioni.

<sup>45</sup> Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. Publicado en «BOE» núm. 226, de 21 de septiembre de 2021, páginas 115283 a 115287. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Su: <https://www.boe.es/eli/es/o/2021/09/20/ted980>.

c) L'esistenza di danni significativi al bestiame nelle aziende colpite è giustificata sulla base di possibili danni ricorrenti o significativi.

Le misure devono essere selettive, eseguite il più vicino possibile al danno e alle aziende agricole colpite, e l'efficacia delle misure di rimozione deve essere monitorata.

In sintesi, quindi, ad oggi, in Spagna, il lupo ha cessato di essere una specie cacciabile ed il suo controllo è relegato ad un sistema assolutamente eccezionale, puntuale e scientifico.

Così come disposto dall'articolo 57 della Ley 42/2007, infatti, l'inclusione di una specie nella Lista comporta il divieto: di qualsiasi azione intrapresa allo scopo di uccidere, catturare, inseguire o disturbare gli animali, così come la distruzione o il deterioramento dei loro nidi, delle loro tane e dei loro luoghi di riproduzione, svernamento o riposo; di possedere, naturalizzare, trasportare, vendere, commerciare o scambiare, offrire in vendita o scambio, importare o esportare esemplari vivi o morti, così come i loro propaguli o resti (anche se con delle eccezioni).

In tal modo, le misure di gestione che potranno essere adottate dagli organi competenti delle Comunità Autonome in applicazione del regime di eccezioni previsto dall'art. 61 della L. 42/2007 (ovvero: in modo giustificato; quando tutte le misure di prevenzione si sono dimostrate inefficaci; con garanzia scientifica che non verrà compromesso lo stato di conservazione favorevole della specie; al verificarsi di una delle circostanze espressamente perviste -danni significativi alla salute, alla sicurezza umana, alle colture, al bestiame, alle foreste, alle acque; motivi di interesse pubblico; ai fini di ricerca e reintroduzione; per la protezione della fauna, della flora e degli habitat) devono sottostare a specifici criteri, in conformità con la prima disposizione aggiuntiva.

L'inclusione del lupo nella Lista, oltre a permettere al sistema di protezione della specie di essere uniforme in tutto il territorio, rende inoltre omogenei i processi di compensazione e controllo delle specie adottati per prevenire e mitigare i danni causati dai lupi, nonché le misure preventive.

A tal riguardo, così come disposto nell'ordinanza, le Comunità autonome e il Ministero per la transizione ecologica e la sfida demografica, stanno preparando una nuova Strategia per la Conservazione e la Gestione del lupo in Spagna (*ex art. 60 della legge 42/2007*), che aggiornerà e sostituirà la precedente, approvata nel 2005<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> *Estrategia para la conservación y la gestión del lobo (canis lupus) en España. Elaborada por el Grupo de Trabajo del Lobo Aprobada por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza 16 de Diciembre de 2004, aprobada por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente 29 de enero de 2005 ---- La necesidad de una estrategia nacional de conservación y gestión 1.1. justificación. Las estrategias nacionales de conservación de especies aprobadas hasta ahora en España se han ocupado de especies catalogadas "En Peligro de Extinción", para las que la legislación vigente asigna a la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza las funciones*

Tale nuova Strategia, si specifica, è finalizzata al recupero della specie a 350 branchi nel 2030, a un aumento del territorio di distribuzione dal 10% al 20% e alla riduzione della (purtroppo molto diffusa) persecuzione illegale.

Altro punto importante di tale piano -particolarmente ambizioso ma necessario- è il cambio di paradigma sociale nella percezione del lupo, sul quale si tornerà: è necessario trasmettere con forza il concetto di coesistenza, dandogli un contenuto reale e diffondendo le buone pratiche agricole e di allevamento, puntando su misure preventive efficaci finalizzate al superamento dei conflitti.

### 3. **NON SOLO SPAGNA. DA CHE PARTE STA ANDANDO L'EUROPA.**

Si vuole ora volgere lo sguardo oltre i confini spagnoli, provando ad inserire l'iter finora descritto nel più vasto panorama europeo, al fine di meglio contestualizzarlo e soprattutto per capire se questo si colloca in una posizione di singolarità o se invece può rappresentare il tassello di una prospettiva di più ampio respiro.

Come si è già evidenziato, la Spagna, fino alla sua recente svolta protezionistica, era un'eccezione rispetto al generale approccio europeo al lupo, abbastanza omogeneo e basato sulla protezione rigorosa e sul controllo preventivo delle popolazioni, che contempla l'abbattimento solo come *extrema ratio*.

Da questo punto di vista, quindi, la scelta di proteggere il lupo su tutto il territorio spagnolo può esser letta come un passaggio non certo innovatore e progressista quanto piuttosto dovuto, che ha semplicemente permesso al Paese di allinearsi - sebbene in ritardo- al resto dei Paesi membri<sup>47</sup>.

Oltre a tale questione, strettamente connessa al controverso livello di protezione interno, si vuole però avanzare una riflessione rispetto al clima in cui la stessa è

---

*de coordinación y unificación de las políticas cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas. No es éste el caso del lobo (Canis lupus), especie que en una buena parte de su área de distribución no está catalogada, y en varias CCAA está considerada como cinegética. Sin embargo, existen algunos factores que aconsejan la elaboración de una estrategia nacional, entre los que se encuentran su amplia distribución y sus extensas áreas de campeo, el elevado perfil social y las implicaciones socioeconómicas de la especie y su valor ecológico, científico, cultural y simbólico. Por ello, las Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias, han considerado que sería útil disponer de un documento común que recoja las líneas maestras que enmarquen las acciones de gestión y conservación, correspondiendo al Ministerio de Medio Ambiente las funciones de elaboración e impulso al desarrollo del citado documento, así como las de coordinación en lo relativo a cuestiones básicas y orientadoras.*

<sup>47</sup> Si evidenzia, inoltre, che essere rimasto uno degli ultimi paesi dell'Unione europea dove era ancora consentita la caccia sportiva del lupo cominciava a generare anche problemi di "riconoscimento" per la Spagna, circostanza affatto trascurabile nel piatto della bilancia dell'amministrazione.

maturata, che, a ben vedere, sicuramente ha condizionato -incalzandola- la scelta spagnola.

In tempi recenti, infatti, la questione relativa al lupo e alla sua gestione non ha interessato solo la Spagna, ma diversi Paesi europei, dal momento che negli ultimi anni il predatore ha ripreso a popolare i territori di numerosi Stati, tra cui l'Italia. Tale "ritorno sulle scene" del lupo ha interessato anche il piano giurisprudenziale, portando all'attenzione dei giudici nazionali e sovranazionali numerose questioni incentrate per lo più sulla ricerca di un equilibrio in grado di rendere possibile una convivenza più pacifica tra l'uomo e il predatore. Proprio a tal riguardo si ritiene interessante richiamare due recenti pronunce della Corte di Giustizia europea che hanno affrontato la questione relativa all'interazione, ormai inevitabile, tra uomo e lupo, facendo emergere -pare- una rinnovata concezione di condivisione degli spazi, abbandonando la ormai obsoleta visione settoriale che riconduce la protezione dell'animale ad aree o habitat specifici.

Si ritengono tali pronunce particolarmente attinenti ai contenuti dell'elaborato in oggetto dal momento che toccano due tematiche nodali nel contesto spagnolo pre-ordinanza 2021, ovvero:

1. la giustificazione scientifica alla base dell'attività venatoria
2. l'inadeguatezza della concezione di protezione di *taxa* (diversificata e) connessa ad un territorio circostanziato.

Pare ragionevole quindi chiedersi che ripercussioni avrebbero avuto tali pronunce sul sistema spagnolo di gestione del lupo, se l'ordinanza del settembre 2021 non fosse intervenuta<sup>48</sup>.

### *1. La giustificazione scientifica alla base dell'attività venatoria*

Come è stato osservato, negli ultimi decenni la Spagna ha optato per una gestione del lupo incentrata sulla caccia in assenza della giustificazione scientifica relativa alla sua efficacia rispetto agli obiettivi da perseguire (per lo più il controllo dei danni agli allevamenti) e spesso senza rispondere ai requisiti previsti per le eccezioni che la giustificerebbero nel regime di tutela delineato dalla Direttiva *Habitat*.

Proprio rispetto a questo tema si è espressa la Corte di Giustizia dell'Unione europea con una sentenza del 10 ottobre 2019<sup>49</sup>. Con tale pronuncia la Corte è intervenuta in via pregiudiziale su una richiesta proveniente dalla Finlandia, dove

---

<sup>48</sup> Queste sentenze, si vuole rammentare, determinano parametri legali che hanno rilevanza su tutto il territorio europeo, dal momento che vincolano gli organi giudiziari nazionali che si trovano a dover affrontare situazioni simili a quelle oggetto delle pronunce stesse.

<sup>49</sup> Corte Giust. UE, Sez. II, 10 ottobre 2019, causa C-674/17.

negli anni passati erano stati uccisi 43 Lupi su una popolazione totale di 275-310 esemplari (il 15%) al fine (dichiarato) di combattere il fenomeno del bracconaggio.

La Corte di Giustizia per risolvere la questione ha interpretato gli articoli 12, par. 1, e 16, par. 1, lett. e), della Direttiva Habitat, riguardanti il regime di massima tutela delle specie faunistiche rientranti nell'Allegato IV (fra cui il lupo) e le eventuali deroghe che consentono – in particolari circostanze – la cattura di un numero limitato di esemplari ben determinati, optando chiaramente per una interpretazione assolutamente restrittiva e giustificata di quest'ultime.

In particolare, affinché risulti legittima, una tale deroga: deve essere chiaramente e precisamente motivata alla luce di dati scientifici rigorosi; deve perseguire un obiettivo che non può essere raggiunto con nessun'altra soluzione alternativa soddisfacente; non deve pregiudicare il mantenimento dello stato di conservazione favorevole delle popolazioni delle specie interessate nella loro area di ripartizione naturale; deve soddisfare tutti i requisiti relativi al criterio selettivo e alla forma del prelievo di un numero limitato e determinato di esemplari in condizioni strettamente controllate (tenendo conto, in particolare, del livello della popolazione, del suo stato di conservazione e delle sue caratteristiche biologiche).

A tal riguardo, la Corte ha affermato che tra gli strumenti di gestione esistenti non ci si può affidare alla caccia come metodo principale (e quindi non eccezionale): una corretta interpretazione della normativa Habitat, infatti, richiede la considerazione (ed il *favor*) di ulteriori e differenti misure inclini ad un approccio basato sulla coesistenza e sulla tutela della biodiversità che si traduce nell'adozione di misure preventive "coerenti e coordinate".

Quanto affermato, risulta totalmente in linea con la direttiva Habitat e non fa altro che ribadire i requisiti e i limiti già noti che, come si constata, nel caso di specie non sono stati rispettati dalla Finlandia. Nello specifico, infatti, la Corte ha affermato che le deroghe finlandesi di cui trattasi contengono solo alcune indicazioni sulle *tipologie* di esemplari selezionati -in particolare giovani o problematici- ma nessun obbligo e «non sono state oggetto di una valutazione dello stato di conservazione delle popolazioni delle specie in questione o dell'impatto che la deroga prevista potrebbe avere sul territorio di tale Stato membro o, eventualmente, sulla regione biogeografica interessata». Una situazione, a ben vedere, sovrapponibile a quella delle comunità autonome spagnole situate a nord del fiume Duero, che per decenni non hanno valutato le soluzioni alternative al controllo letale del lupo, e soprattutto - così come dimostrano i citati studi della IUCN- non hanno garantito il requisito legale minimo previsto dalla normativa europea, ovvero lo stato di conservazione favorevole delle popolazioni di lupi sul territorio nazionale, andando, se ciò non

bastasse, ad incidere negativamente anche sulla conservazione delle popolazioni di lupo portoghesi.

Quest'ultimo punto risulta di particolare interesse per lo sviluppo della riflessione: la Corte, infatti, ha espresso delle specificazioni importanti relativamente ai livelli geografici con riferimento ai quali dev'essere valutato lo stato di conservazione delle popolazioni delle specie interessate.

Tale stato di conservazione, che la deroga deve garantire si mantenga soddisfacente, deve essere valutato con riferimento a livelli geografici che, a ben vedere, non vengono esplicitati dalla Direttiva. Lo stesso significato di «popolazione» e di «area di ripartizione naturale», non essendo precisato, può e deve essere estrapolato e ricostruito analizzando la *ratio* della Direttiva che consiste, in particolare, nell'assicurare il mantenimento e il ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie di interesse comunitario «nel territorio degli Stati membri».

Alla luce di tali considerazioni, continua la Corte, la nozione di «popolazione» non può essere ridotta al branco locale oggetto di deroga ma deve fare riferimento (nel caso di specie) al territorio nazionale e deve essere concepita da un punto di vista dinamico, cioè «come comprensiva di un gruppo di esemplari della medesima specie che vivono simultaneamente in una stessa area geografica e che possono riprodursi tra loro». La nozione di «area di ripartizione naturale» circoscrive, per parte sua, i confini spaziali entro i quali la popolazione vive ed evolve (punto 81).

Lo stato di conservazione delle popolazioni e l'impatto che la deroga può avere su quest'ultimo, si afferma, devono essere quindi valutati con riferimento al territorio dello Stato membro o, se del caso, alla regione biogeografica interessata allorché le frontiere di tale Stato membro coprono più regioni biogeografiche (punto 82). Oltre al livello del territorio locale interessato dalla deroga, è quindi necessario fare riferimento «all'intero territorio dello Stato membro, o addirittura a livello transfrontaliero allorché l'area di ripartizione naturale della popolazione in questione si estende nel territorio di più paesi» (punto 78).

La Corte rammenta inoltre che, nonostante le deroghe si riferiscano a situazioni locali, bisogna sempre ricordare che lo stato di conservazione di una popolazione a livello nazionale o biogeografico dipende dall'impatto cumulativo delle differenti deroghe che incidono su territori, oltre che dalle altre cause di mortalità dovute all'uomo che intervengono localmente (punto 83). Ne deriva quindi che le scelte di gestione devono sempre prendere in considerazione i possibili impatti a catena che possono aversi su popolazioni ed equilibri anche non strettamente riferibili alla popolazione locale oggetto d'intervento, soprattutto se ci si riferisce ad animali che,

come il lupo, hanno una mobilità alta e coprono quindi territori potenzialmente molto vasti.

Si predilige pertanto un approccio di tutela dinamico, che pone l'accento sull'elemento comportamentale dell'animale e che valorizza l'importanza dello stesso a livello di compimento dei cicli vitali ed ecosistemici.

Quanto esposto, a ben vedere, è particolarmente rilevante per le popolazioni di lupi situate a nord del fiume Duero, dal momento che, come anticipato, condividono la regione biogeografica con le popolazioni di lupi del Portogallo.

Si può quindi ritenere che tale sentenza avrebbe senza dubbio avuto ripercussioni importanti sulla gestione del lupo spagnola pre-ordinanza.

*2. La connessione come priorità: l'inadeguatezza della concezione di protezione di taxa (diversificata e) connessa ad un territorio circostanziato.*

La seconda sentenza della Corte di giustizia europea che si vuole analizzare è la C-88/19 dell'11 giugno 2020, concernente un caso di cattura (con seguente fuga accidentale) di un esemplare di lupo avvenuta in un paese della Romania<sup>50</sup>. La questione presentata alla Corte verteva sulla possibilità o meno di estendere la protezione legale del lupo anche al di fuori dell'habitat naturale strettamente inteso e, più nello specifico, se potesse spingersi a coprire zone popolate dall'uomo.

La Corte ha quindi analizzato l'art. 12, par. 1, lett. a), della Direttiva Habitat che, oltre ad obbligare gli Stati membri a adottare i provvedimenti necessari atti ad istituire un regime di rigorosa tutela per le specie animali protette nel loro habitat, vieta qualsiasi forma di cattura o di uccisione deliberata di esemplari di tali specie «nell'ambiente naturale».

Relativamente all'ambito di applicazione territoriale di questo divieto, la Corte ha ribadito che, per quanto riguarda specie animali protette che, come il lupo, sono caratterizzata da alta mobilità e occupano quindi territori potenzialmente molto vasti, la nozione di «area di ripartizione naturale» deve essere interpretata in modo da comprendere una zona ben più ampia rispetto allo spazio geografico che presenta gli elementi fisici o biologici essenziali per la loro vita e riproduzione, dovendo farla

---

<sup>50</sup> Nel 2016, il personale di un'associazione per la protezione degli animali ha proceduto, con l'ausilio di una veterinaria ma senza autorizzazione specifica, alla cattura e al trasporto di un lupo che soleva "frequentare" la proprietà di un residente in un villaggio rumeno situato tra due grandi aree protette. Il lupo, durante il trasporto (evidentemente effettuato con modalità poco consone), è riuscito però a fuggire. A seguito di tale episodio è stata presentata denuncia per reati connessi alla cattura e al trasporto del lupo in condizioni non idonee. Nell'ambito di tale procedimento penale, il giudice del rinvio si è chiesto se le disposizioni di tutela contenute nella direttiva Habitat siano applicabili anche alla cattura di lupi nella periferia di un agglomerato urbano o nel territorio di un ente locale.

corrispondere allo spazio geografico in cui la specie animale in questione è presente o si diffonde secondo il suo comportamento naturale (punto 38).

Ne deriva che la tutela prevista dall'art. 12, par.1, della Direttiva, non presentando "frontiere", si applica anche ad un esemplare che si trovi in prossimità o all'interno di zone popolate dall'uomo, non potendo lo stesso essere considerato un animale che ha abbandonato la sua «area di ripartizione naturale».

L'espressione «nell'ambiente naturale», evidenzia la Corte, vuole solo precisare che i divieti previsti non necessariamente si applicano agli esemplari oggetto di una forma legale di cattività, ma non v'è dubbio che coprano «tutti gli esemplari delle specie animali protette che vivono nell'ambiente naturale o in stato selvatico e che svolgono, quindi, una funzione negli ecosistemi naturali, senza limitazioni connesse a "luoghi specifici» (punto 44) ma anzi comprendendo tutti i territori attraversati dagli animali<sup>51</sup>.

La Corte, a conclusione del suo ragionamento, ha quindi confermato che la cattura e il trasporto di un esemplare di una specie animale protetta come il lupo che, come nel caso di specie, ha sconfinato da un'area naturale protetta, possono essere effettuati solo ed esclusivamente nel contesto di una deroga (inesistente nel caso di specie) adottata dall'autorità nazionale competente ai sensi dell'articolo 16, par. 1, lett. b) e c), della direttiva Habitat, e fondata, in particolare, per quanto riguarda il caso di specie, su un motivo di sicurezza pubblica.

Nonostante la pronuncia faccia riferimento specificatamente alle aree protette, il concetto più ampio che emerge, a ben vedere, è il seguente: è impossibile concepire la conservazione del lupo vincolandola ad aree circoscritte.

La sentenza riconosce l'importanza fondamentale della connessione tra gli spazi affinché la specie possa compiere il suo ciclo ecologico vitale. Come si afferma, infatti, separare nettamente le zone protette dove vivono questi animali da quelle antropizzate non è fattibile ai fini di tutela. Proteggere il lupo significa anche estendere la sua tutela ai territori che condivide con l'uomo (ovviamente mitigando i danni al bestiame e promuovendo il miglioramento della percezione che gli attori sociali più vicini all'animale hanno dello stesso). Tale ragionamento, si vuole evidenziare, non dovrebbe stupire dal momento che la concezione protezionistica "settoriale" è stata ampiamente superata dal moderno concetto di conservazione e dalla consapevolezza, mutuata dalle scienze ecologiche, che la frammentazione e

<sup>51</sup> Per quanto riguarda situazioni che possono insorgere quando un esemplare di una specie animale protetta entra in contatto con l'uomo o con i suoi beni (e relativi conflitti), la Corte ha poi ricordato che è compito degli Stati membri adottare gli strumenti normativi ritenuti più consoni, tra cui misure destinate a prevenire danni gravi, segnatamente, alle colture o all'allevamento, o misure adottate nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica (art. 16, par. 1, lett. b) e c), della direttiva Habitat).

l'isolamento delle popolazioni faunistiche sono la prima causa di estinzione delle specie e di perdita di biodiversità (*in primis* intesa come variabilità genetica).

Viene quindi promosso il concetto di popolazione inteso non solo dal punto di vista *dinamico* ma anche *evolutivo*, che esige una tutela il cui elemento spazio-temporale deve necessariamente prendere in considerazione anche fattori che vanno oltre lo *status quo* e la dimensione locale.

Il medesimo approccio dinamico-evolutivo emerge anche in altre due recenti pronunce della Corte di Giustizia che, sebbene non parlino specificatamente del lupo, vertono sull'applicazione dell'art. 12 della Direttiva Habitat ed offrono interessanti assunti circa la tutela dei siti di riproduzione delle specie protette (All. IV) che di seguito si delineano, seppur brevemente:

- Il divieto di distruggere o deteriorare i siti di riproduzione di animali *ex art.* 12, lett. d) Dir. Habitat, non può essere subordinato alla circostanza che lo stato di conservazione della funzionalità ecologica dell'habitat abbia già iniziato a deteriorarsi, né la sua applicazione può essere influenzata dallo stato di conservazione soddisfacente della specie interessata. E' necessario, al contrario, «agire in una prospettiva di dinamicità che consideri, anche a livello di tempistiche, l'evoluzione che una popolazione può avere, non limitandosi a valutare la *status quo*» (CdG UE, Sez. II 4 marzo 2021, in cause riunite C-473-19 e C-474/10).
- I siti di riproduzione di specie animali tutelate (All. IV) comprendono anche l'ambiente circostante «allorché esso si riveli necessario a consentire alle specie di riprodursi con successo». I siti di riproduzione devono essere tutelati per tutto il tempo necessario a consentire alla specie di riprodursi con successo e la tutela si estende anche ai siti di riproduzione che non sono più occupati, «laddove esistano probabilità sufficientemente elevate che la specie animale interessata vi faccia ritorno». Si estende quindi la tutela anche ai siti di riproduzione abbandonati ma potenzialmente riutilizzabili dalla specie e agli ambiti ad essi funzionali (CdG UE, sez. II 28 ottobre 2021, causa C-357/20).

Andando oltre la questione specifica relativa alla tutela dei siti di riproduzione e tralasciando volutamente le questioni -seppur particolarmente stimolanti- che emergono da queste pronunce, si può notare come la *ratio* di tutela venga anche in questi casi orientata verso una dimensione dinamica, ecologicamente funzionale e incentrata sul funzionamento e sulla durevolezza dei cicli vitali.

Ciò, a ben vedere, risulta perfettamente in linea con il citato concetto di «stato di conservazione soddisfacente»: la valutazione di un tale obiettivo di conservazione -in grado di rappresentare una situazione indubbiamente favorevole per una data

specie, in grado di garantirle sufficienti possibilità di persistenza nel lungo periodo - non può infatti limitarsi alla considerazione di un mero elemento di “diagnosi” delle condizioni esistenti, ma deve necessariamente considerare anche un elemento di “prognosi” basato sulla conoscenza e valutazione delle possibili minacce esistenti, così da poter effettivamente determinare se ci si trova o meno in una situazione in cui esistono buone prospettive future circa il prosperare (sia in qualità che in estensione) di un habitat o una specie protetti<sup>52</sup>.

Provando ora a proiettare la situazione spagnola nella cornice europea che si è venuta così a delineare, si possono facilmente avanzare delle supposizioni che conducono alla constatazione di una ormai raggiunta insostenibilità del sistema spagnolo pre-ordinanza.

E' indubbio, infatti, che le pronunce analizzate si sarebbero potute applicare alle popolazioni di lupi a sud del Duero. Ma non solo. A ben vedere, infatti, i concetti emersi avrebbero potuto (e dovuto) essere applicati anche ai lupi che vivono a nord del fiume, dal momento che le popolazioni del sud e quelle del Portogallo sono chiaramente connesse tra loro e interdipendenti da quelle facenti parte del nucleo principale del nord.

Il peculiare mosaico spagnolo di regimi giuridici e amministrativi territoriali, così come descritto, contrastava quindi con la minima coerenza scientifica e tecnica nel mantenimento (ed espansione) della specie e con i concetti (soprattutto spaziali) indicati dalla Corte, dal momento che non garantiva la vitalità, l'espansione e la distribuzione naturale delle popolazioni di lupi, soprattutto, come accennato, su scala biogeografica.

Si può così presumere che le pronunce esaminate avrebbero potuto avere una forte ripercussione sul sistema spagnolo pre-ordinanza, per lo meno a livello potenziale (ma visto l'alto livello di attivismo sul punto, è ragionevole pensare che non sarebbero tardate iniziative e proposte di riforma in chiave protezionistica).

Si può quindi affermare che quella spagnola è stata una scelta, se non dovuta, perlomeno stimolata dalla necessità di uscire da un sistema ormai inadeguato.

Circostanza, questa, che emerge con ancor più forza se si guarda ai Paesi confinanti con la Spagna<sup>53</sup> e al differente sistema di gestione e protezione per il quale

52 Per approfondimenti: A. TROUWBORST, L. BOITANI & J.D.C. LINNELL, *Interpreting 'favourable conservation status' for large carnivores in Europe: how many are needed and how many are wanted?*, *Biodiversity and Conservation* 26(1), 2017, pp. 37-61.

53 *Portogallo* - Il lupo è rigorosamente protetto ed è classificato come specie "in pericolo" nel 1988.

*Francia* - Il piano di gestione del lupo include una lista di azioni non letali da intraprendere prima di abbattere un esemplare problematico. Questi sono quelli specificati dall'Unione Europea: recinzione, un piano di gestione del bestiame e un cane da guardia. Se queste tre azioni falliscono, il governo può autorizzare l'abbattimento degli esemplari problematici.

optavano e optano, che creava una incoerenza di approccio poco sensata e, anzi, controproducente, partendo dal presupposto -ribadito dalla stessa Corte- che il lupo è un animale transfrontaliero che non conosce confini amministrativi e che quindi transita attraverso territori appartenenti a Paesi diversi (come giustamente osservato, infatti, in diversi casi i lupi stanziati in Stati diversi fanno parte di una unica popolazione).

#### 4. CONCLUSIONI.

Concludendo, tutto quanto esposto testimonia l'incongruenza e l'anacronismo del sistema spagnolo operante fino a settembre 2021 e porta a dubitare fortemente della fattibilità di un suo ipotetico mantenimento a lungo termine, soprattutto alla luce del descritto atteggiamento della recente giurisprudenza europea.

Come si è constatato, infatti, la virata protezionistica spagnola si inserisce in un più ampio percorso europeo -il cui arresto è difficilmente ipotizzabile- in seno al quale i concetti di spazio, di convivenza e di tempo assumono nuove sfumature (sebbene ancora da sviluppare) che aprono la strada ad *input* di tutela sempre più audaci e che con sempre meno remore si affidano alle scienze ecologiche.

I principali *focus* emersi, complessi da tradurre in termini giuridici ma con un alto potenziale a livello di specificazione e aumento qualitativo della tutela (la normativa, infatti, resta la medesima ma viene interpretata in maniera sempre più ecologicamente orientata e scientificamente giustificata), risultano essere i seguenti.

Guardando *in primis* all'enfasi posta sulla libertà dell'animale di comportarsi secondo natura, tramite la centralità riconosciuta alla possibilità di mobilità delle popolazioni (fondamentale per lo scambio genetico e per gli equilibri ecosistemici), non si può che giungere ad affermare che è necessario disegnare la regolamentazione protezionistica attorno alla **preservazione dei cicli vitali, biologici ed ecosistemici**. Ciò si traduce nella tutela del loro *funzionamento*, ovvero nel permettere ai cicli di continuare a funzionare secondo le loro regole interne<sup>54</sup>.

Non è quindi sufficiente garantire che una popolazione sia vitale demograficamente e geneticamente, ma è anche necessario garantire che la stessa sia

---

*Italia* - La specie è rigorosamente protetta dal 1971. Ci possono essere permessi eccezionali per abbattere individui particolarmente problematici, ma, come in Francia, devono prima essere prese misure alternative e preventive come: recinzione, un piano di gestione del bestiame e un cane da guardia.

<sup>54</sup> La "tutela dell'ecosistema" si sostanzia quindi nel mantenimento della funzionalità dello stesso, della sua capacità prestazionale, da intendersi come l'attitudine a riassetarsi e rigenerarsi, assorbendo i disturbi esterni e mantenendo le funzioni e la struttura chiave che forniscono allo stesso la sua identità. Per approfondimenti, S. ZANINI, *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto*, in Rivista AIC, vol. Rivista N° 3/2019.

*funzionale* in termini ecosistemici -questione che, va da sé, risulta molto più complessa e rilevante della mera stima numerica di una popolazione.

Si è quindi giunti a parlare di popolazione dinamica e in evoluzione (e quindi di durevolezza biologica), optando per una prospettiva funzionale che mira alla protezione non solo della risorsa ma anche -e soprattutto- del ruolo che questa ricopre nei cicli ecosistemici in cui è inserita (in vista dei servizi ecosistemici che la stessa concorre a produrre).

Ciò richiede un approccio alla gestione faunistica sempre più ecologicamente orientato e sempre più incentrato sul **valore di esistenza** dell'animale, anche singolarmente inteso (parlando specificatamente di gestione delle popolazioni di lupi, si pensi, ad esempio, al peso del ruolo giocato dall'esemplare all'interno del branco, che è un elemento essenziale da prendere in considerazione, o alla questione relativa agli esemplari vaganti).

Su tale scia, la stessa attività venatoria, laddove autorizzata, deve essere concepita esclusivamente come strumento di tutela degli equilibri ecosistemici e delle soglie di resilienza del territorio, come coefficiente di tutela, retto, in quanto tale, da tecnicismo e scientificità.

Si viene così a delineare un rinnovato concetto di **condivisione durevole degli spazi tra uomo e fauna**, che arricchisce il dogma della sostenibilità cogliendo l'essenza più autentica dell'*ambiente*, da intendersi oggi come *biosfera*, ovvero come sistema complesso di *relazioni ecologiche tra fattori posti in interconnessione tra loro*<sup>55</sup>.

Partendo da tale presupposto, segue a ruota la considerazione circa il valore aggiunto che un **approccio transfrontaliero** potrebbe assumere nel quadro spagnolo ed europeo delineato.

Oltre ad una omogeneità a livello di regolamentazione protezionistica emerge, infatti, una l'ulteriore necessità di rafforzare (e, ancor prima, sviluppare) una efficace cooperazione intergovernativa per coordinare la conservazione e la gestione del lupo a livello di popolazioni. Tale esigenza è già emersa nel 2008 quando la Commissione Europea ha approvato delle specifiche linee guida -alle quali ci si rifà-, elaborate dal *Large Carnivore Conservation Initiative for Europe* (da ora LCIE)<sup>56</sup> per promuovere

55 Sulla ricostruzione dottrinale, normativa e giurisprudenziale dell'ambiente come ecosistema si rimanda a M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, 2007.

56 Nel 1995 il WWF ed il Consiglio d'Europa hanno istituito un gruppo di esperti "*Large Carnivore Initiative for Europe*" (LCIE) dedicato alla gestione e conservazione dei grandi carnivori in Europa, con lo scopo di "conservare, in coesistenza con l'uomo, popolazioni vitali di grandi carnivori come parte integrante degli ecosistemi e dei paesaggi europei". Il gruppo è successivamente diventato uno degli *Specialist Groups della Species Survival Commission* dell'IUCN. Ad oggi è composto da 40 esperti indipendenti e riguarda cinque specie: Orso bruno (*Ursus arctos*), Lince eurasiatica (*Lynx lynx*), Ghiottone (*Gulo gulo*), Lince pardina (*Lynx pardinus*) e Lupo (*Canis lupus*).

l'adozione, da parte dei Paesi membri, di un piano di gestione a livello di popolazione dei grandi carnivori.

In tale rapporto viene indicata come premessa il fatto che la gestione basata sulla popolazione dei grandi carnivori richiede una cooperazione inter-amministrativa su larga scala. Si ribadisce il concetto<sup>57</sup> secondo il quale «gli approcci armonizzati e transfrontalieri sono preziosi per l'attuazione della direttiva quando per esempio due Stati membri condividono una popolazione di una certa specie e possono valutare la situazione completa (e di conseguenza definire misure efficaci) solo se tengono conto della situazione dall'altra parte del confine» (p. 10, traduzione dell'autrice).

Le linee guida LCIE, specifica la Commissione, costituiscono inoltre un punto di riferimento rispetto al quale [la stessa Commissione] monitorerà le azioni intraprese dagli Stati membri in adempimento dei loro obblighi ai sensi della direttiva *Habitat*. Sul punto, si osserva, la Direttiva Habitat stabilisce doveri di conservazione che si rivolgono agli Stati membri individualmente, senza stabilire alcun dovere esplicito di cooperazione transfrontaliera. Nonostante ciò, però, si può agevolmente sostenere che gli Stati membri hanno comunque il dovere di coordinarsi e cooperare con gli Stati vicini quando ciò è necessario per il raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di particolari popolazioni, alla luce dell'art. 2 e della *ratio* generale della Direttiva. E questo non può che essere il caso dei grandi predatori, come il lupo, dal momento che questi si spostano naturalmente su aree molto ampie e si presentano con densità relativamente basse. Questo implica che la maggior parte dei Paesi non saranno mai in grado di ospitare un numero di individui sufficiente a costituire una popolazione che possa raggiungere uno stato di conservazione favorevole. Come specificato nel Considerando 4<sup>58</sup>, quindi, affinché l'intenzione della direttiva sia effettivamente raggiunta è necessario considerare scale spaziali che attraversano i confini amministrativi tra Stati.

Si rammenta, infine, che la Direttiva Habitat nasce al fine di attuare la Convenzione di Berna, la quale, agli articoli 1, 10 e 11, prevede un dovere di cooperazione transfrontaliera richiedendo alle parti di «cooperare ogniqualvolta sia opportuno e in particolare quando ciò possa migliorare l'efficacia» delle misure di conservazione richieste (p. 26 linee guida).

Tutto quanto esposto dovrebbe quindi portare a riconoscere l'obbligo generale, in capo ai Paesi membri, di sviluppare piani di gestione transfrontalieri per le specie

<sup>57</sup> Già riconosciuto dalla Commissione nel "Documento di orientamento sulla protezione rigorosa delle specie animali di interesse comunitario ai sensi della direttiva Habitat 92/43/CEE", febbraio 2007, p. 17.

<sup>58</sup> «Considerando che, nel territorio europeo degli Stati membri, gli habitat naturali non cessano di degradarsi e che un numero crescente di specie selvatiche è gravemente minacciato; che gli habitat e le specie minacciati fanno parte del patrimonio naturale della Comunità e che i pericoli che essi corrono sono generalmente di natura transfrontaliera, per cui è necessario adottare misure a livello comunitario per la loro conservazione».

faunistiche rispetto alle quali una tale misura si rende opportuna, e, più nello specifico e per quanto di interesse, un obbligo per le autorità portoghesi, spagnole, italiane e francesi di avviare una cooperazione transfrontaliera per quanto riguarda le popolazioni di lupi iberici nord-occidentali (nonchè alpini).

Tale ulteriore step di tutela, a ben vedere, risulta non solo auspicabile ma fondamentale per garantire il mantenimento e soprattutto il ripristino di popolazioni di lupi che possano dirsi davvero vitali<sup>59</sup> nei termini *supra* esposti, rafforzando e dando completezza al percorso europeo tracciato e rendendo più efficace la tutela nel concreto.

Ed è proprio guardando al piano pratico che si vogliono tirare le fila dell'elaborato. Tenendo a mente la descritta evoluzione europea -che pone su un piano di *complementarietà funzionale* la gestione faunistica e la protezione delle risorse naturali (*in primis*, la fauna)- si può affermare che la Spagna, con la sua ordinanza, ha optato giustamente per un modello conforme ai più recenti sviluppi europei, basato sulla conoscenza scientifica e in grado di garantire l'espansione e l'insediamento (per decenni ostacolati) di questa specie protetta nella penisola. Volendo volgere lo sguardo agli sviluppi pratici e concreti che questa scelta porta necessariamente con sé nel futuro più immediato, si può osservare quanto segue.

L'inclusione del lupo nella Lista, oltre a porre fine all'incongruenza e all'incertezza giuridica preesistente, implica non solo l'introduzione del generale divieto di caccia ma anche l'unificazione dei criteri per la conservazione e la gestione della specie (tenendo comunque conto delle peculiarità dei vari territori) tramite, come anticipato, la formulazione di una nuova Strategia per la conservazione e gestione del lupo.

Questa Strategia, inutile dirlo, verrà alla luce in un complesso scenario caratterizzato da forti tensioni che l'ordinanza di settembre 2021 ha scatenato nel settore sociale e tra gli *stakeholder* (soprattutto tra gli allevatori delle comunità autonome a nord del fiume Duero): passare da un sistema decennale di controllo del lupo quasi "selvaggio" ad uno in cui l'abbattimento è relegato ad *extrema ratio* è una questione che, a livello sociale, verrà metabolizzata solo col tempo e con una capace e attenta opera di mediazione statale<sup>60</sup>. Ciò che si auspica è quindi l'elaborazione di una Strategia diretta ad un cambio di paradigma, con l'obiettivo fondamentale di

<sup>59</sup> Il ripristino di popolazioni vitali di lupi e l'estensione delle loro aree di distribuzione è uno degli obiettivi primari del "Piano d'azione europeo per il lupo" e della "*Large Carnivore Conservation Initiative for Europe*" (LCIE).

<sup>60</sup> Sull'importanza del dialogo e il sostegno delle autorità competenti rispetto a conflitti sociali intorno ai grandi carnivori in Europa: V. SALVATORI, E. BALIAN, J.C. BLANCO, X. CARBONELL, P. CIUCCI, L. DEMETER, A. MARINO, A. PANZAVOLTA, A. SÓLYOM, Y. VON KORFF, ET AL., *Are Large Carnivores the Real Issue? Solutions for Improving Conflict Management through Stakeholder Participation. Sustainability*, 13, 2021, p. 4482.

umentare l'accettazione sociale del lupo e la comprensione del suo ruolo nella natura, così da creare un nuovo tempo per la specie, diffondendo una concezione diversa da quella che per anni gli è stata affibbiata e in grado di garantire la coesistenza tra questo animale e gli uomini<sup>61</sup>, ridimensionando il concetto di conflitto e dando enfasi, invece, a quello di convivenza<sup>62</sup>.

La percezione sociale, lungi dall'essere relegata a tematica secondaria che sta sullo sfondo, deve quindi essere riconosciuta e considerata come una questione cruciale: cambiare l'approccio che la società ha nei confronti del lupo, infatti, se da una parte rappresenta la sfida più ardua, dall'altra risulta essere un tassello assolutamente imprescindibile per il successo del disegno protezionistico.

D'altronde, come evidenzia attenta dottrina, il lupo scatena passioni ed ispira rappresentazioni diverse per persone diverse, da sempre. Il recupero e la gestione dell'animale sono fattibili. La vera sfida è saper gestire i simboli<sup>63</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Blanco J.C., *La gestión del lobo en España. Controversias científicas en torno a su caza*, Arbor, 193 (786): a418, 2017
- Blanco J.C., *Lobo – Canis lupus*, Enciclopedia Virtual de los Vertebrados Españoles. Salvador A., Barja I. (Eds.), Museo Nacional de Ciencias Naturales, Madrid, 2017
- Blanco J.C., Cortés, Y., *Ecología, censos, percepción y evolución del lobo en España: Análisis de un conflicto*, Sociedad Española para la Conservación y Estudio de los Mamíferos (SECEM), Málaga, 2002
- Blanco J.C., Reig S., *Distribution, status and conservation problems of the Canis lupus in Spain*, Biological Conservation 60(2):73–80, December 1992
- Boitani L., *Ecological and cultural diversities in the evolution of wolf-human relationships*. In *Ecology and conservation of wolves in a changing world*: 3-12. Carbyn, L. N., Fritts, S. H., and Seip, D. R.(Eds.), Edmonton: Canadian Circumpolar Institute, 1995
- Cafagno M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, 2007
- Chapron G., Kaczensky P. et al., *Recovery of large carnivores in Europe's modern human-dominated landscapes*. Science, 346: 1517-1519, 2014

---

61 Sull'importanza della coesistenza e della diffusione di *best practices*, A. FERNANDEZ-GIL ET AL., *Large carnivore management plans of protection: best practices in EU member states*, European Parliament PETI committee, 2018, pp. 40 ss.

62 Sul punto, un interessante studio che si basa sul distinguo tra il concetto di *conflitto* e il concetto di *impatto*, partendo dal presupposto che gli animali possono essere solo l'oggetto di un conflitto, ma non una parte di esso, poiché gli animali non entrano consapevolmente in un conflitto in senso umano. C.M. GROSSMANN, L. PATKÓ, D. ORTSEIFEN, E. KIMMIG, E-M. CATTOEN AND U. SCHRAML, *Human-Large Carnivores Co-existence in Europe – A Comparative Stakeholder Network Analysis*. *Front. Ecol. Evol.*, 2020, 8:266.

63 J.C. BLANCO, *La gestión del lobo en España. Controversias científicas en torno a su caza*. Arbor, 193 (786), 2017, p. 13: a418.

- De la Bodega D., Cano C., Mínguez E., *El veneno en España evolución del envenenamiento de fauna silvestre (1992-2017)*, Wwf, 2020
- Durá Alemañ C.J., *Aspectos legales de la solicitud de inclusión del lobo ibérico (canis lupus signatus) en el catálogo español de especies amenazadas en la categoría de "vulnerable" y subsidiariamente, la inclusión de toda su población española en el listado de especies silvestres en régimen de protección especial*, Actualidad Jurídica Ambiental, n. 116, Sección Comentarios legislativos, 11 ottobre 2021
- Fernandez-Gil A. et al., *Large carnivore management plans of protection: best practices in EU member state*, European Parliament PETI committee, 2018
- Grossmann C.M., Patkó L., Ortseifen D., Kimmig E., Cattoen E.-M. and Schraml U., *Human-Large Carnivores Co-existence in Europe – A Comparative Stakeholder Network Analysis*. *Front. Ecol. Evol*, 8:266, 2020
- IUCN, *Conservação do lobo em Portugal*. Projeto realizado ao abrigo do programa Life. Relatório final, Lisboa, 1997
- MAGRAMA, *Censo 2012-2014 de lobo ibérico (Canis lupus, Linnaeus, 1758) en España*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2016
- Pimenta V., Barroso I., Álvares F., Correia J., Ferrão da Costa G., Moreira L., Nascimento J., Petrucci-Fonseca F., Roque S. & Santos E., *Situação populacional do lobo em Portugal, resultados do Censo Nacional 2002/2003*. Relatório Técnico. Instituto da Conservação da Natureza/Grupo Lobo, 2005
- Quevedo M., Echegaray J., Fernández-Gil A., Leonard J.A., Naves J., Ordiz A., Revilla E. & Vilà C., *Lethal management may hinder population recovery in Iberian wolves*. *Biodiversity & Conservation*, 28 (2): 415-432, 2019
- Rico M. & Torrente J.P., *Caza y rarificación del lobo en España: investigación histórica y conclusiones biológicas*. *Galemys*, 12: 163-179, 2000
- Salvatori V., Balian E., Blanco J.C., Carbonell X., Ciucci P., Demeter L., Marino A., Panzavolta A., Sólyom A., Von Korff Y., et al., *Are Large Carnivores the Real Issue? Solutions for Improving Conflict Management through Stakeholder Participation*. Sustainability 2021
- Torres R., Fonseca C., *Perspectives on the Iberian wolf in Portugal: population trends and conservation threats*. *Biodiversity and Conservation*. 25(3), Springer, 2016
- Trouwborst A., *The EU Habitats Directive and Wolf Conservation and Management on the Iberian Peninsula: A Legal Perspective*, *Galemys Spanish Journal of Mammalogy*, 26:15-30, 2014
- Trouwborst A., Boitani L., Linnell J.D.C., *Interpreting 'favourable conservation status' for large carnivores in Europe: how many are needed and how many are wanted?*, *Biodiversity and Conservation*, 26 (1), 37–61, 2017
- Zanini S., *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto*, in Rivista AIC, vol. Rivista N° 3/2019

### Sitografia:

[www.lcie.org](http://www.lcie.org)

[www.loboiberico.com](http://www.loboiberico.com)