Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 13 febbraio 2020[1]

Causa C-88/19

Asociația «Alianța pentru combaterea abuzurilor»
contro
TM,
UN,
Asociația DMPA

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Judecătoria Zărnești [Tribunale di primo grado di Zărnești, Romania])

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche – Regime di rigorosa tutela delle specie animali menzionate nell'allegato IV, lettera a) – Area di ripartizione naturale – Cattura di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale – Lupo (*Canis lupus*) – Esemplari che abbandonano il loro habitat naturale – Deroghe – Pubblica sicurezza – Sanzioni»

I. Introduzione

1. La Direttiva Habitat[2] richiede l'istituzione di un regime di rigorosa tutela delle specie come il lupo (*Canis lupus*), di cui al suo allegato IV, lettera a). Ma un siffatto regime di tutela deve essere applicato anche quando un lupo gioca con cani all'interno di un villaggio? Tale è la questione sottoposta alla Corte nel presente procedimento.

2. Anche nella sua specificità, tale questione può assumere un'importanza pratica maggiore di quanto si possa immaginare[3]. Essa è però anzitutto cruciale per stabilire se l'ampia portata della tutela delle specie di cui alla direttiva Habitat sia rilevante, principalmente, per le aree naturali e seminaturali, cioè in particolare per attività come l'agricoltura, la silvicoltura e la caccia, oppure se debba essere presa in considerazione senza restrizioni con riguardo a tutte le attività umane, come ad esempio la gestione delle strade.

1 Lingua originale: il tedesco.

2 Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7) come modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193).

3 Su un caso analogo, v. Nick Jans, *A Wolf Called Romeo*, Mariner Books (2015) e Simon Worrall, «How a Wolf Named Romeo Won Hearts in an Alaska Suburb», *National Geographic* del 22 marzo 2015.

II. Contesto normativo

A. Diritto internazionale

1. Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica

3. L'articolo 1, paragrafo 1 della Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica [4] definisce le nozioni di «area di distribuzione» e «prelevare»:

«Ai fini della presente convenzione:

(...)

f) per "area di distribuzione" si intende l'insieme delle superfici terrestri o acquatiche in cui una specie migratrice vive, o soggiorna temporaneamente, o che attraversa o sorvola in un momento qualunque della sua normale rotta di migrazione; (…)

i) per "prelevare" si intende catturare, cacciare, pescare, molestare, uccidere deliberatamente o ogni tentativo in tal senso;

(…)».

2. Convenzione di Berna

4. Anche l'articolo 6 della Convenzione di Berna [5] contiene disposizioni in materia di salvaguardia delle specie:

«Ogni Parte contraente adotterà necessarie e opportune leggi e regolamenti onde provvedere alla particolare salvaguardia delle specie di fauna selvatica enumerate all'allegato II. Sarà segnatamente vietato per queste specie:

a. qualsiasi forma di cattura intenzionale, di detenzione e di uccisione intenzionale;

(…)».

5. Il lupo (*Canis lupus*) è menzionato nell'allegato II della Convenzione di Berna quale specie oggetto di rigorosa tutela.

4 Decisione 82/461/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1982, relativa alla conclusione della convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica (GU 1982, L 210, pag. 10).

5 Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, aperta alla firma il 19 settembre 1979 a Berna (GU 1982, L 38, pag. 3), ratificata in nome della Comunità con la decisione del Consiglio, del 3 dicembre 1981 (GU 1982, L 38, pag. 1).

B. Diritto dell'Unione

1. Direttiva Habitat

6. Il primo periodo del considerando 15 della direttiva Habitat riguarda la tutela delle specie:

«a complemento della [direttiva uccelli[6]] è necessario istituire un sistema generale di protezione di talune specie di fauna e di flora».

7. L'articolo 1, lettere b), f) e i), della direttiva Habitat contiene le definizioni di diverse nozioni:

«(…)

b) Habitat naturali: zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, interamente naturali o seminaturali.

(...)

f) Habitat di una specie: ambiente definito da fattori abiotici e biotici specifici in cui vive la specie in una delle fasi del suo ciclo biologico.

(...)

i) Stato di conservazione di una specie: l'effetto della somma dei fattori che, influendo sulle specie in causa, possono alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza delle sue popolazioni nel territorio di cui all'articolo 2.

Lo "stato di conservazione" è considerato "soddisfacente" quando

– i dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene,

– l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile e

– esiste e continuerà probabilmente ad esistere un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine.

(...)».

8. L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva Habitat descrive la finalità di quest'ultima:

«Scopo della presente direttiva è contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato».

6 Al momento del procedimento principale era in vigore la direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 2010, L 20, pag. 7), come modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193).

9. L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva Habitat disciplina il modo in cui gli Stati membri scelgono i siti da proporre per la protezione:

«In base ai criteri di cui all'allegato III (fase 1) e alle informazioni scientifiche pertinenti, ogni Stato membro propone un elenco di siti, indicante quali tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e quali specie locali di cui all'allegato II si riscontrano in detti siti. Per le specie animali che occupano ampi territori, tali siti corrispondono ai luoghi, all'interno dell'area di ripartizione naturale di tali specie, che presentano gli elementi fisici o biologici essenziali alla loro vita o riproduzione (...)».

10. L'articolo 12 della direttiva Habitat contempla gli obblighi fondamentali inerenti alla tutela delle specie:

«1. Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari atti ad istituire un regime di rigorosa tutela delle specie animali di cui all'allegato IV, lettera a), nella loro area di ripartizione naturale, con il divieto di:

a) qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale;

b) perturbare deliberatamente tali specie, segnatamente durante il periodo di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione;

c) distruggere o raccogliere deliberatamente le uova nell'ambiente naturale;

d) deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo.

2. Per dette specie gli Stati membri vietano il possesso, il trasporto, la commercializzazione ovvero lo scambio e l'offerta a scopi commerciali o di scambio di esemplari presi dall'ambiente naturale, salvo quelli legalmente raccolti prima della messa in applicazione della presente direttiva.

(...)».

11. L'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva Habitat contempla deroghe all'articolo 12:

«A condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale, gli Stati membri possono derogare alle disposizioni previste dagli articoli 12, 13, 14 e 15, lettere a) e b):

a) per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali;

b) per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà;

c) nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente;

d) per finalità didattiche e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di tali specie nonché per operazioni di riproduzione necessarie a tal fine, compresa la riproduzione artificiale delle piante;

e) per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti».

12. L'allegato IV, lettera a), della direttiva Habitat menziona, inter alia, il lupo:

«*Canis lupus* (tranne le popolazioni greche a nord del 39° parallelo, le popolazioni estoni, le popolazioni spagnole a nord del Duero, le popolazioni bulgare, lettoni, lituane, polacche, slovacche e le popolazioni finlandesi all'interno della zona di gestione del patrimonio rangifero quale definita al paragrafo 2 della legge finlandese n. 848/90, del 14 settembre 1990, sulla gestione del patrimonio rangifero)».

2. Direttiva Uccelli

13. L'articolo 5 della direttiva Uccelli contempla il regime di tutela generale per gli uccelli:

«Fatti salvi gli articoli 7 e 9, gli Stati membri adottano le misure necessarie per instaurare un regime generale di protezione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1, che comprenda in particolare il divieto:

a) di ucciderli o di catturarli deliberatamente con qualsiasi metodo;

b) di distruggere o di danneggiare deliberatamente i nidi e le uova e di asportare i nidi;

c) di raccogliere le uova nell'ambiente naturale e di detenerle anche vuote;

d) di disturbarli deliberatamente in particolare durante il periodo di riproduzione e di dipendenza quando ciò abbia conseguenze significative in considerazione degli obiettivi della presente direttiva;

e) di detenere gli uccelli delle specie di cui sono vietate la caccia e la cattura».

C. Diritto nazionale

14. L'articolo 4, punto 14, dell'Ordonanța de urgență n. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (decreto-legge n. 57/2007 sul regime delle zone naturali protette, sulla conservazione degli habitat naturali, della flora e della fauna selvatica; in prosieguo: il «decreto-legge») definisce la nozione di «habitat naturale» come segue:

«l'insieme dei componenti, delle strutture e dei processi fisico-geografici, biologici e biocenotici naturali, terrestri e acquatici, che è custode della vita e generatore delle sue risorse necessarie».

15. L'articolo 33, paragrafo 1, del decreto-legge n. 57/2007 traspone l'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva Habitat:

«In relazione alle specie di piante e animali selvatici terrestri, acquatici e sotterranei, previste dall'allegato 4 A e 4 B, ad esclusione delle specie di uccelli che vivono sia nelle zone naturali protette che al loro esterno, sono vietate:

a) qualsiasi forma di raccolta, cattura, uccisione, distruzione o lesione di esemplari che si trovano nel loro ambiente naturale, in qualsiasi fase del loro ciclo di vita;

b) la perturbazione intenzionale durante il periodo di riproduzione, di crescita, di ibernazione e di migrazione;

c) il deterioramento, la distruzione e/o la raccolta intenzionali dei nidi e/o delle uova nella natura;

d) il deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo;

e) la raccolta dei fiori e dei frutti, la raccolta, il taglio, l'estirpazione o la distruzione intenzionale di tali piante nel loro habitat naturale, in qualunque fase del loro ciclo biologico;

f) il possesso, il trasporto, la vendita o lo scambio per qualsiasi scopo nonché l'offerta di scambio o di vendita degli esemplari presi dall'ambiente naturale, in qualsiasi fase del loro ciclo biologico».

16. Il successivo articolo 38 prevede deroghe ai divieti di cui all'articolo 33, paragrafo 1, stabilite a norma dell'articolo 38, paragrafo 2, con decisione del direttore dell'autorità pubblica centrale per la tutela dell'ambiente e la protezione delle foreste, con il parere dell'Academia Română (Accademia rumena).

17. Ai sensi dell'articolo 52, lettera d), del menzionato decreto-legge, la violazione della disposizione dell'articolo 33, paragrafo 1, costituisce un reato punibile con la reclusione da tre mesi a un anno o con un'ammenda.

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

18. Șimon è un paese rumeno situato nel comune di Bran, circoscrizione di Brașov, a circa un chilometro ad est dal confine del sito «Bucegi», che la Commissione, su proposta della Romania, ha inserito nell'elenco dei siti di importanza comunitaria con il codice ROSCI0013[7]. Un altro sito del genere, «Munții Făgăraș», ROSCI0122, si trova a circa otto chilometri a ovest del villaggio[8]. Per entrambi i siti è registrata la presenza di lupi nei formulari standard[9].

19. Il 6 novembre 2016 verso le ore 19.00, i dipendenti dell'associazione «Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor» (Direzione per l'osservazione e la protezione degli animali; in prosieguo: la «DMPA») si recavano a Șimon insieme con la veterinaria UN sotto il coordinamento di TM. L'intenzione era di catturare e ricollocare un lupo che da alcuni giorni si sarebbe trattenuto sulla proprietà di un residente locale, giocando e mangiando con i cani della sua famiglia.

20. Il lupo veniva colpito con un proiettile contenente sostanze medicinali veterinarie narcotizzanti e psicotrope, e successivamente veniva inseguito e prelevato dal suolo. Inoltre, veniva trasportato per la coda e per la collottola fino ad un veicolo e collocato in una gabbia da trasporto di cani, in stato di sedazione.

21. I dipendenti della DMPA quindi coordinavano il suo trasporto alla riserva di orsi *Libearty*, della città di Zărnești (Romania), provincia di Brașov, riserva dotata altresì di un'area recintata adibita ai lupi salvati dagli zoo non conformi. Tuttavia, durante il tragitto il lupo riusciva a scappare, nascondendosi nei boschi della zona.

22. Il 9 maggio 2017 l'associazione «Alianța pentru combaterea abuzurilor» (Alleanza per la lotta contro gli abusi) ha presentato una denuncia contro:

– l'imputato TM, che presta attività nella DMPA;

– la veterinaria, UN, anch'essa imputata;

7 Decisione 2009/91/CE della Commissione, del 12 dicembre 2008, che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, un secondo elenco aggiornato dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica alpina. (GU 2009, L 43, pag. 21).

8 L'ubicazione del villaggio si può individuare grazie a Natura 2000 Network Viewer, https://natura2000.eea.europa.eu/.

9 Bucegi: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0013; Munții Făgăraș: http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=ROSCI0122.

– la persona giuridica DMPA, oltre ad altre persone che operano per conto della stessa.

23. Dalla denuncia penale è emerso che non era stato ottenuto il permesso per la cattura e il trasporto del lupo.

24. La Judecătoria Zărnești (Tribunale di primo grado di Zărnești, Romania) sottopone alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione che trae origine da tale procedimento:

Se l'articolo 16 della direttiva Habitat debba essere interpretato nel senso che impone agli Stati membri di stabilire deroghe agli articoli 12, 13, 14 e 15 lettere a) e b) anche nei casi in cui gli animali appartenenti alle specie minacciate lasciano l'habitat naturale e si trovano nelle sue immediate vicinanze o completamente al di fuori di esso.

25. L'associazione «Alianța pentru combaterea abuzurilor» (in prosieguo: la «APCA»), la Romania e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte.

IV. Valutazione giuridica

26. In base alla domanda di pronuncia pregiudiziale, la questione pregiudiziale sollevata mira a chiarire se la cattura deliberata di lupi selvatici possa aver luogo anche senza la deroga di cui all'articolo 16 della direttiva Habitat, nel caso in cui l'animale venga sorpreso alla periferia di un centro abitato o quando entra nel territorio di un'unità amministrativa territoriale. Una siffatta deroga sarebbe necessaria solo laddove le disposizioni di protezione trovassero in linea di principio applicazione in siffatti casi.

27. La questione specifica sollevata dalla Judecătoria Zărnești (Tribunale di primo grado di Zărnești) si basa invero su un equivoco generato dalla trasposizione della direttiva Habitat nell'ordinamento rumeno. Essa esprime, tuttavia, un legittimo quesito che merita una riflessione più approfondita.

28. L'equivoco consiste nel fatto che la tutela delle specie sarebbe applicabile solo qualora le specie protette si trovino nel loro habitat naturale. Ciò si evince dal testo dell'articolo 33, paragrafo 1, lettera a), del decreto-legge rumeno n. 57/2007, ma non se ne rinviene il fondamento né nel testo, né nella finalità della direttiva Habitat – anche nella sua versione rumena.

29. Gli habitat naturali sono definiti all'articolo 1, lettera b), della direttiva Habitat. Secondo gli articoli da 3 a 6, essi devono essere protetti in quanto tali nell'ambito delle zone di conservazione della rete Natura 2000. Al tempo stesso, tuttavia, detta rete comprende gli habitat delle specie di cui all'allegato II, definiti separatamente dall'articolo 1, lettera f). Dato che il lupo figura in tale allegato, è opportuno che vi siano zone speciali di conservazione per tale specie. Così si sono svolti i fatti alla base del presente procedimento in un paese situato tra due vaste zone di conservazione, all'interno delle quali anche il lupo gode di tutela.

30. Nel caso in esame, tuttavia, non si tratta della tutela del lupo nell'ambito della protezione del sito, ma della tutela delle specie ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva Habitat. Esso prevede che gli Stati membri adottino i provvedimenti necessari atti ad istituire un regime di rigorosa tutela delle specie animali di cui all'allegato IV, lettera a), compreso il lupo, nella loro area di ripartizione naturale. Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), tale regime vieta qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale.

31. Al fine di fornire un'utile risposta alla Judecătoria Zărnești (Tribunale di primo grado di Zărnești), è quindi necessario stabilire se gli insediamenti umani facciano parte dell'*area di ripartizione naturale* del lupo ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva Habitat. Inoltre, alla luce delle circostanze del procedimento principale, occorre anche considerare se la sedazione di un lupo verificatasi nel

terreno afferente ad una casa privata nonché il suo trasporto in una gabbia debbano essere considerati come cattura di un esemplare *nell'ambiente naturale* ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a). È altresì opportuno discutere brevemente di una possibile deroga ai sensi dell'articolo 16 e dei limiti posti dal diritto dell'Unione ad un'eventuale sanzione in caso di violazione del regime di rigorosa tutela di cui all'articolo 12.

A. Sull'area di ripartizione naturale ai sensi dell'articolo 12 della direttiva Habitat

32. La nozione tecnica di area di ripartizione naturale, utilizzata all'articolo 12 della direttiva Habitat e appartenente al settore della biologia, chiamata «natural range» in inglese e «aire de répartition naturelle» in francese, non è definita dalla direttiva.

33. Dall'uso della nozione di «naturale» potrebbe desumersi che il lupo di cui al caso in esame si trovasse al di fuori della propria area di ripartizione naturale. Un insediamento umano non è invero, *prima facie*, un'area naturale. Inoltre, gli insediamenti umani non costituiscono l'habitat naturale dei lupi selvatici, almeno in base alla comune esperienza.

34. Tuttavia, una siffatta comune esperienza esigerebbe un fondamento scientifico prima di poter determinare l'applicazione delle disposizioni di tutela delle specie [10]. In ragione della natura fattuale di tali prove scientifiche, esse dovrebbero essere accertate dal giudice nazionale nell'ambito del rapporto di cooperazione instaurato da un procedimento pregiudiziale. Va precisato, tuttavia, che alcune specie protette dal diritto dell'Unione, come certi pipistrelli, lo scarabeo eremita (*Osmoderma eremita*) o il grillaio (*Falco naumanni*) [11], vivono innegabilmente in habitat all'interno di insediamenti umani. E, da un punto di vista scientifico, è dimostrato che nell'area di insediamenti umani si trovino anche lupi, sebbene di rado, eppure sistematicamente [12].

35. A prescindere da tale aspetto scientifico, sarebbe incompatibile con lo scopo delle disposizioni di tutela delle specie, ma anche con il loro testo e il pertinente contesto normativo, escludere gli insediamenti umani dal loro ambito di applicazione.

36. Per quanto riguarda, in primo luogo, l'obiettivo della normativa di tutela di cui all'articolo 12 della direttiva Habitat, va osservato che esso è volto a stabilire un regime di *rigorosa* tutela. Un siffatto regime deve pertanto consentire di evitare effettivamente i pregiudizi di cui all'articolo 12, paragrafo 1, sulle specie animali menzionate [13]. Con ciò sarebbe incompatibile privare di tutela (*ipso iure* [14]) le specie protette nel caso in cui i loro habitat si trovino all'interno di insediamenti umani oppure esse vi si smarriscano accidentalmente.

37. Ad un esame più attento, neppure il significato letterale della nozione di «area di ripartizione naturale» osta all'inclusione di insediamenti umani. La nozione si riferisce, infatti, all'area nella quale la specie in questione si trova o si sviluppa secondo il suo comportamento naturale. Qualora la nozione riguardasse esclusivamente gli habitat «naturali» in cui si trovano le specie, la qualificazione dell'aggettivo «naturale» sarebbe stata collocata altrove, ad esempio applicando i divieti soltanto nelle aree naturali in cui è diffusa la specie.

10 V. sentenze del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punti 45, 51, 66 e 71), nonché, in tal senso, dell' 8 giugno 2006, WWF Italia e a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punti 27 e 28).

11 Sentenza del 28 giugno 2007, Commissione/Spagna (zone di protezione speciale per gli uccelli) (C-235/04, EU:C:2007:386).

12 V. Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe* (Council of Europe, T-PVS (2000) 23, pagg. 15 e 16), Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE), *Management of bold wolves* (1° marzo 2019, pag. 2), nonché Reinhardt e a., *Konzept zum Umgang mit Wölfen, die sich Menschen gegenüber auffällig verhalten*, BfN-Skripten 502 (2018), pagg. 11 e 12.

13 In tal senso sentenze del 9 giugno 2011, Commissione/Francia (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:369, punto 21), del 15 marzo 2012, Commissione/Cipro (*Natrix n. cypriaca*) (C-340/10, EU:C:2012:143, punto 62), e del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (foresta di Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punto 231).

14 Su possibili deroghe, v. infra, paragrafi 56 e segg.

38. Un significato analogo si desume dalla definizione di cui all'articolo 1, lettera f), della Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica, citata dalla Commissione. In base ad essa, l'area di ripartizione comprende l'intera area terrestre o acquatica in cui una specie migratrice vive o si trova temporaneamente, ovvero che attraversa o sorvola in qualsiasi momento sulla sua normale rotta di migrazione. Non vi è una limitazione alle aree naturali. Anzi, l'attraversamento di territori di qualsiasi tipo è espressamente incluso nell'area di ripartizione della specie.

39. Per quanto una siffatta definizione non sia direttamente pertinente per il caso in esame, poiché non si tratta dell'applicazione della Convenzione, essa illustra però l'interpretazione scientifica della rilevante nozione tecnica del settore della biologia. Occorre quindi prenderla in considerazione nell'interpretazione di detta nozione, il che è suggerito anche in un documento della Commissione redatto da quest'ultima ai fini del coordinamento dell'applicazione della direttiva Habitat nell'ambito di un gruppo di lavoro con i rappresentanti degli Stati membri [15], e successivamente nel documento di orientamento sulla tutela delle specie discusso con gli Stati membri [16].

40. Di maggiore rilevanza giuridica è un'altra Convenzione, la Convenzione di Berna, il cui articolo 6, lettera a), in combinato disposto con l'allegato II, è stato attuato tramite l'articolo 12 della direttiva Habitat [17]. Esso stabilisce, in particolare, che è vietata qualsiasi forma di cattura deliberata di lupi. Non sono prescritte restrizioni spaziali. Al contrario, l'estensione a *qualsiasi* forma di cattura deliberata indica che il divieto dovrebbe essere applicato su ampia scala.

41. Nella stessa ottica, il considerando 15 della direttiva Habitat afferma che la tutela delle specie fornita dalla direttiva Habitat mira ad integrare la direttiva Uccelli. Il riferimento a tale ultima direttiva concerne i divieti di cui al suo articolo 5, in gran parte conformi all'articolo 12 della direttiva Habitat. Anche tali divieti non subiscono restrizioni *ratione loci*. In tale contesto, la Corte ha criticato il fatto che uno Stato membro abbia genericamente escluso dalla protezione dell'articolo 5 gli aironi cenerini (*Ardea cinerea*) e i cormorani (*Phalacrocorax carbo*) nella zona degli stagni piscicoli [18].

42. Inoltre, le norme della direttiva Habitat sulla protezione dei siti indicano che la tutela delle specie non può essere limitata alle zone di conservazione. Infatti, dette zone non sono state delimitate con l'obiettivo di coprire integralmente l'habitat dei lupi. I lupi sono specie animali che occupano habitat vasti [19]. Nel caso di siffatte specie, l'articolo 4, paragrafo 1, secondo periodo, della direttiva Habitat prevede che le zone di conservazione siano limitate ai luoghi, all'interno dell'area di ripartizione naturale di tali specie, che presentano gli elementi fisici e biologici essenziali alla loro vita e riproduzione. Detta disciplina riconosce quindi che l'area di ripartizione naturale di dette specie comprende anche siti che si trovano al di fuori delle zone di conservazione. In tale contesto va ricordato che il paese di Șimon si trova tra due estese zone di conservazione, sulle quali insistono anche popolazioni di lupi, cosicché è prevedibile che ci siano migrazioni di lupi tra i siti.

15 Commissione europea, Note to the Habitats Committee del 15 marzo 2005, *Assessment, monitoring and reporting of conservation status – Preparing the 2001-2007 report under Article 17 of the Habitats Directive* (DocHab-04-03/03 rev.3), Allegato F.

16 Commissione europea, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the 'Habitats' Directive 92/43/EEC*, pagg. 11 e 12.

17 Rapporto sulla Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (1997-1998) (articolo 9, paragrafo 2) (presentato dalla Commissione europea), SEC(2001) 515 def. V. già anche la risoluzione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 19 ottobre 1987, concernente il proseguimento e l'attuazione di una politica e di un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale (1987-1992), (GU 1987, C 328, punto 5.1.6). La sentenza della Corte del 13 febbraio 2003, Commissione/Lussemburgo (C-75/01, EU:C:2003:95, punto 57), non osta al fatto che sia presa in considerazione la suddetta convenzione, poiché la Corte, in tale sentenza, ha solo dichiarato che la trasposizione della convenzione non vale quale trasposizione della direttiva, laddove la convenzione è meno rigorosa della direttiva.

18 Sentenza del 26 gennaio 2012, Commissione/Polonia (C-192/11, non pubblicata, EU:C:2012:44, punto 63).

19 Boitani, *Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe*, (Council of Europe, T-PVS [2000] 23, pag. 16).

43. Inoltre, la direttiva Habitat utilizza una diversa tecnica normativa ai fini della delimitazione geografica della tutela: come indica la voce relativa al lupo nell'allegato IV, lettera a), i siti esclusi dalla tutela, come alcuni Stati membri, la Grecia a nord del 39° parallelo, la Spagna a nord del fiume Duero e la zona di conservazione delle renne in Finlandia, sarebbero designati in maniera precisa.

44. Le parti interessate rifiutano quindi correttamente di escludere le aree di insediamento dalla tutela fornita dall'articolo 12 della direttiva Habitat.

45. Va pertanto constatato che l'area di ripartizione naturale del lupo e, di conseguenza, l'ambito di applicazione *ratione loci* dell'articolo 12 della direttiva Habitat con riguardo a tale specie può includere insediamenti umani.

B. Sull'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva Habitat: «nell'ambiente naturale»

46. Occorre inoltre accertare se la cattura di un lupo in prossimità di insediamenti umani rientri nel divieto di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva Habitat. In particolare, esso prescrive agli Stati membri di vietare qualsiasi forma di cattura deliberata di esemplari di specie protette, compreso il lupo, nell'ambiente naturale.

47. L'uso della nozione di prelievo dalla natura [«Entnahme aus der Natur»] nella versione tedesca potrebbe essere pertanto un errore di traduzione. Da un lato, non è logico parlare di prelievo di esemplari dalla natura, in quanto il prelievo presuppone una cattura [20]. D'altronde, nella maggior parte [21] delle versioni linguistiche originarie si tratta della cattura nell'ambiente naturale, ad esempio espressamente in francese («dans la nature») oppure in inglese, allo stato selvatico («in the wild»).

48. A prescindere da tale problema di traduzione, si potrebbe sostenere che la cattura di un lupo in prossimità di insediamenti umani non dovrebbe essere considerata come una cattura nell'ambiente naturale oppure allo stato selvatico.

49. Tuttavia, le considerazioni sul contesto normativo e sullo scopo protettivo della tutela delle specie, di cui ho già tenuto conto in relazione all'interpretazione della nozione di «area di ripartizione naturale» [22], non depongono in tal senso.

50. Ancor più decisiva al riguardo è la versione neerlandese della disposizione, nella quale si menziona la cattura di esemplari che vivono allo stato selvatico, «in het wild levende». Almeno in detta versione, il riferimento all'ambiente naturale o allo stato selvatico non riguarderebbe il luogo di cattura, bensì l'origine dell'animale.

51. Tale interpretazione consente di realizzare l'obiettivo del divieto di uccisione o cattura di specie rigorosamente tutelate ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva Habitat. Non si tratta di tutelare tali specie solo in luoghi specifici, ma di proteggere gli esemplari che vivono nell'ambiente naturale o allo stato selvatico e svolgono pertanto una funzione negli ecosistemi naturali.

52. Il parallelismo con l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva Habitat, il quale vieta il possesso, il trasporto, la commercializzazione ovvero lo scambio e l'offerta a scopi commerciali o di scambio di esemplari presi dall'ambiente naturale depone in senso favorevole a una siffatta interpretazione. Il menzionato divieto non si applica agli esemplari legalmente raccolti prima della messa in applicazione della direttiva medesima.

20 Sentenza del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punto 32).

21 Solo le versioni greca e portoghese sembrano simili a quella tedesca.

22 Paragrafi 36 e segg. delle presenti conclusioni.

53. In pratica, un tale divieto sarebbe di difficile attuazione se fosse necessario accertare a priori dove sia stato «raccolto» un animale. Sarebbe già abbastanza complicata la determinazione del momento del prelievo. Inoltre, contrasterebbe con l'obiettivo di un regime di rigorosa tutela consentire che siffatti atti possano essere compiuti con esemplari delle specie rigorosamente tutelate qualora essi fossero «raccolti» mentre hanno temporaneamente lasciato l'ambiente naturale.

54. Tuttavia, anche se i divieti di cattura e di uccisione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva Habitat dovessero essere limitati all'ambiente naturale, escludendo così le aree di insediamento, ciò non sarebbe praticabile nel caso del divieto di perturbazione di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), in quanto esso vieta *qualsiasi* deliberata perturbazione delle specie rigorosamente tutelate senza alcuna restrizione spaziale. La cattura, e a maggior ragione l'uccisione, di un esemplare di tali specie costituirebbe però, in ogni caso, quantomeno una perturbazione.

55. Pertanto, come sottolinea anche la Commissione, il riferimento all'ambiente naturale di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva Habitat deve essere inteso nel senso che la protezione da esso fornita è applicabile non solo in luoghi specifici, ma riguarda tutti gli esemplari delle specie protette che vivono nell'ambiente naturale o allo stato selvatico e svolgono pertanto una funzione negli ecosistemi naturali. Essi non dovrebbero essere catturati, uccisi, posseduti, trasportati, commercializzati ovvero scambiati. Al contrario, tali restrizioni non devono obbligatoriamente applicarsi agli esemplari allevati in cattività.

C. Sulle deroghe di cui all'articolo 16 della direttiva Habitat

56. Tale conclusione non implica, però, che debba sempre tollerarsi il fatto che specie rigorosamente tutelate si rechino in centri abitati e ivi si trattengano. L'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva Habitat concede anzi margini di manovra a fini preventivi, in particolare nel caso di specie animali che siano per loro natura pericolose o che comportino determinati rischi.

57. Così, l'articolo 16, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva Habitat consente di adottare misure per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento [lettera b)] o nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica [lettera c)].

58. La decisione su tali deroghe deve essere adottata sulla base di dati scientifici rigorosi [23] oppure dei migliori dati scientifici disponibili [24].

59. Nel caso dei lupi, tale rischio non potrebbe essere escluso prima facie, e sembrerebbe ancora più evidente, ad esempio, nel caso degli orsi (*Ursus arctos*), anch'essi rigorosamente tutelati, e che vagano occasionalmente, a quanto pare, nelle aree di insediamento in Romania [25].

60. Sebbene l'APCA sostenga che la concessione di una deroga non è giustificata in quanto il lupo in questione non ha causato alcun danno, non è però necessario attendere che il danno si verifichi se, sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, si può presumere un rischio sufficiente di danni alquanto gravi.

23 Sentenze del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punti 45 e 7) [la traduzione tedesca non è univoca], e, in tal senso, dell'8 giugno 2006, WWF Italia e a. (C-60/05, EU:C:2006:378, punti 27 e 28).

24 Sentenza del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punti 51 e 66).

25 La DMPA si occupa anche di tali casi: https://dpmpa-bv.com/home/english-home/blog-translated/shooting-the-bear-cub-in-sibiu/.

61. Tale rischio dovrebbe essere accertato dalle autorità nazionali competenti e quindi riesaminato dai giudici nazionali in caso di controversia. Nondimeno, il rischio non dovrebbe essere automaticamente escluso laddove un lupo si avvicini per diversi giorni ripetutamente a meno di 30 metri di distanza dalle persone [26]. Atteso che il lupo in questione è rimasto per alcuni giorni nella proprietà di un residente locale e ha giocato e mangiato con i cani della sua famiglia, la sussistenza di una siffatta ipotesi nella fattispecie non può essere esclusa.

62. Ne consegue che le deroghe ai divieti di cui all'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva Habitat, in linea di principio, potrebbero essere giustificate ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, lettere b) e c). Tuttavia, tale ultima disposizione, oltre ai motivi di deroga summenzionati, richiede esplicitamente che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale.

63. Per quanto riguarda un'altra soluzione valida, occorrerebbe anzitutto prendere in considerazione la possibilità di eliminare i richiami per il lupo, come il cibo o i cani slegati [27], il che non richiederebbe una deroga ai sensi dell'articolo 16 della direttiva Habitat, sicché si tratterebbe di una soluzione da privilegiare [28]. Solo nel caso in cui il lupo continui comunque ad avvicinarsi alle persone potrà considerarsi il ricorso ai cosiddetti «deterrenti», come ad esempio spaventarlo con lo sparo di proiettili di gomma. Tuttavia, l'efficacia di tali metodi è dubbia [29].

64. Alla Corte non sono stati forniti elementi che indichino che i fattori che attraggono il lupo siano stati eliminati. In pratica, la cattura con la seguente fuga del lupo sembra aver avuto un effetto deterrente.

65. Tuttavia, vi è da dubitare che il previsto trasferimento in un recinto potesse essere considerato come una soluzione soddisfacente. Né è chiaro se si sia tenuto conto dell'incidenza di una siffatta procedura sullo stato di conservazione della popolazione di lupi.

D. Sulla proporzionalità della sanzione

66. Nel caso in esame si rinvengono però elementi che inducono a ritenere che la Judecătoria Zărnești (tribunale di primo grado di Zărnești) sia dispensata dall'esame dei presupposti di una deroga già solo per il motivo che, in base alle informazioni disponibili, le autorità competenti non hanno autorizzato tale procedura. Come sostiene l'APCA, tale circostanza era nota anche agli imputati nel procedimento principale. Pertanto, non si può escludere che sussistano le condizioni per una sanzione in forza della trasposizione rumena della direttiva Habitat.

67. A tal proposito va osservato che, ai sensi dell'articolo 49, paragrafo 3, della Carta, tale sanzione deve essere proporzionata, vale a dire particolarmente adeguata [30]. Essa deve quindi corrispondere alla gravità della violazione e deve tenersi conto di tutte le specifiche circostanze del caso di specie [31].

68. Sarebbe pertanto rilevante nel caso in esame il fatto che il danno causato sia stato, a quanto pare, di lieve entità, nel caso in cui il lupo in questione abbia effettivamente ritrovato la libertà.

26 LCIE (cit. supra nota 12, pagg. 2 e 3), nonché Reinhardt e a. (cit. supra nota 12, pagg. 18 e segg. e 23).

27 Reinhardt e a. (cit. supra nota 12, in particolare pagg. 13, 24 e 27), nonché LCIE, (cit. supra nota 12, pag. 5).

28 V. sentenza del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punto 48).

29 Reinhardt e a. (cit. supra nota 12, pagg. 29 e segg.), nonché LCIE (cit. supra nota 12, pagg. 1 e 5).

30 Sentenza del 4 ottobre 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punto 41).

31 Sentenza del 4 ottobre 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punti 42 e 45).

69. Inoltre, in base alle informazioni disponibili, il diritto rumeno non consente di reagire adeguatamente e in breve tempo al comportamento del lupo in questione e di ridurre tempestivamente al minimo i rischi che ne conseguono. Non risulta inoltre che in Romania esistano regolamenti o linee guida scientificamente rigorose sulle modalità di tale reazione.

70. Tali circostanze ostano all'irrogazione di una sanzione severa. Tuttavia, è anche vero che spetta al giudice nazionale esaminarle e tener conto di tutte le circostanze pertinenti.

V. Conclusione

71. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale nei seguenti termini:

1) L'area di ripartizione naturale del lupo (*Canis lupus*), e dunque l'ambito di applicazione ratione loci dell'articolo 12 della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche in relazione a tale specie può includere insediamenti umani.

2) Il riferimento all'ambiente naturale di cui all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 92/43 deve essere inteso nel senso che la protezione da esso fornita è applicabile non solo in luoghi specifici, ma riguarda invece tutti gli esemplari delle specie protette che vivono nell'ambiente naturale o allo stato selvatico e svolgono pertanto una funzione negli ecosistemi naturali.