COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 14.10.2022
COM(2022) 543 final

2022/0332 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea alla quarantaduesima riunione del comitato permanente della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione da adottare a nome dell'Unione europea alla quarantaduesima riunione annuale del comitato permanente della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, che si terrà a Strasburgo (Francia) dal 29 novembre al 2 dicembre 2022. La posizione riguarda la prevista adozione da parte del comitato permanente di 1) una decisione su un emendamento degli allegati II e III della convenzione e 2) una decisione relativa a proposte di modifica del regolamento interno del comitato permanente.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa

La convenzione del 1979 relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (convenzione di Berna, di seguito "l'accordo") ha come obiettivo assicurare la conservazione della flora e della fauna selvatiche europee e dei rispettivi ambienti naturali, segnatamente laddove tale conservazione richieda la cooperazione di diversi Stati. È un trattato intergovernativo concluso sotto l'egida del Consiglio d'Europa. L'accordo è entrato in vigore il 1º giugno 1982. L'Unione europea è parte contraente dell'accordo dal 1º settembre 1982[1]. Ad oggi si contano 51 parti contraenti dell'accordo, tra cui tutti gli Stati membri dell'UE.

2.2. Il comitato permanente

Il comitato permanente è l'organo decisionale della convenzione, competente nel valutare lo stato di conservazione delle specie e quindi anche il loro inserimento negli allegati della convenzione. Le sue funzioni sono elencate agli articoli da 13 a 15 dell'accordo. Il comitato si riunisce almeno ogni due anni e ogniqualvolta la maggioranza delle parti contraenti lo richieda. È diventata consuetudine per il comitato permanente riunirsi una volta l'anno.

La posizione dell'Unione con riguardo agli emendamenti degli allegati e a una revisione del regolamento interno del comitato permanente è stabilita mediante decisione del Consiglio sulla base di una proposta della Commissione.

2.3. Gli atti previsti del comitato permanente

Il comitato permanente, nella sua quarantaduesima riunione, sarà chiamato ad adottare due decisioni con effetti giuridici sull'Unione europea. La prima riguarda un emendamento degli allegati II e III dell'accordo e la seconda consiste in modifiche al regolamento interno del comitato permanente.

2.3.1 Emendamento degli allegati II e III

A norma dell'articolo 17 dell'accordo gli emendamenti degli allegati sono adottati con la maggioranza dei due terzi delle parti contraenti. Entrano in vigore nei confronti di tutte le parti contraenti allo scadere di tre mesi dall'adozione da parte del comitato permanente, salvo che un terzo delle parti contraenti abbia notificato eventuali obiezioni. Gli emendamenti entrano in vigore nei confronti delle parti contraenti che non hanno notificato obiezioni.

[1] Decisione 82/72/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1981, concernente la conclusione della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (GU L 38 del 10.2.1982, pag. 1).

La finalità dell'atto previsto è modificare l'allegato II e l'allegato III dell'accordo in conformità con le disposizioni dell'articolo 17 dell'accordo stesso.

2.3.2 Modifiche del regolamento interno del comitato permanente

Conformemente all'articolo 13, paragrafo 6, dell'accordo, il comitato permanente ha stabilito il proprio regolamento interno. L'articolo 21 del regolamento interno prevede che quest'ultimo possa essere modificato a maggioranza dei due terzi dei voti espressi dalle parti contraenti. La finalità dell'atto previsto è modificare il regolamento interno.

3. LA POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

3.1. Emendamento degli allegati II e III

La Svizzera ha proposto un emendamento degli allegati dell'accordo che consiste nell'abbassare il livello di protezione del lupo (*Canis lupus*), spostandolo dall'allegato II (specie di fauna rigorosamente protette) all'allegato III (specie di fauna protette; regolamentazione possibile). L'inserimento delle specie animali nell'allegato II o III si basa sui dati scientifici disponibili all'epoca della negoziazione dell'accordo e sugli elenchi di mammiferi, uccelli, anfibi e rettili minacciati in Europa, stilati dal Comitato europeo per la conservazione della natura e delle risorse naturali del Consiglio d'Europa[2]. Nel quadro dell'accordo non sono stati adottati criteri per il successivo inserimento delle specie negli elenchi degli allegati o la loro rimozione dagli stessi.

Già nel 2018 la Svizzera aveva proposto un emendamento analogo, volto a consentire la gestione e il controllo dei lupi senza che fosse necessario concedere deroghe a norma dell'articolo 9 della convenzione. La principale argomentazione addotta a sostegno della proposta era che il numero di lupi in Europa è aumentato in modo significativo dall'entrata in vigore della convenzione, motivo per cui non sarebbe più necessario un livello di protezione così rigoroso. In occasione della trentottesima riunione del comitato permanente, il presidente ha deciso di non mettere ai voti la proposta, dopo aver preso atto del fatto che un numero significativo di parti non era disposto a prendere posizione sulla questione. La Svizzera ha annunciato di voler tornare sulla proposta una volta che fossero state disponibili le relazioni pertinenti previste dalla convenzione di Berna (relazione ai sensi della risoluzione n. 8 (2012) sullo stato di conservazione delle specie e degli habitat) e dall'UE (relazione a norma dell'articolo 17 della direttiva Habitat[3]).

L'attuale proposta della Svizzera adduce la stessa argomentazione della proposta del 2018: si basa sull'evoluzione positiva della specie in Europa e sulla presunta necessità di armonizzare lo status di protezione previsto dalla convenzione a causa delle riserve di alcune parti contraenti in merito allo status di protezione rigorosa del lupo. Se adottata, la proposta porterebbe di fatto a ridurre al minimo il livello di protezione delle popolazioni di lupi in Europa, a prescindere dalle differenze in termini di stato di conservazione e tendenze nel territorio delle parti contraenti e nelle regioni biogeografiche.

Dal 2018 sono state messe a disposizione informazioni aggiornate sullo stato di conservazione della specie.

Le valutazioni più recenti fondate sui criteri della lista rossa dell'IUCN risalgono al 2018. Su nove popolazioni di lupi prevalentemente transfrontaliere nell'Unione europea e negli Stati limitrofi, solo tre rientrano nella categoria "minor preoccupazione", mentre le altre sei sono

---

2 Cfr. Relazione esplicativa relativa alla convenzione sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa(https://rm.coe.int/16800ca431)

3 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 L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

classificate come "vulnerabili" o "quasi minacciate"[4]. Sia la popolazione delle Alpi centro-occidentali presente in Svizzera che la popolazione scandinava presente in Norvegia risultano "vulnerabili" nella lista rossa dell'IUCN.

Inoltre nel 2020 la valutazione dello stato di conservazione del lupo a livello dell'UE, basata sulle relazioni degli Stati membri, mostra che la specie è ancora in uno stato di conservazione insoddisfacente-inadeguato in sei delle sette regioni biogeografiche dell'UE[5]. Malgrado il generale miglioramento delle tendenze in termini di popolazione e area di distribuzione, che indica come la specie stia ricolonizzando parti del suo areale storico, nella maggior parte degli Stati membri e delle regioni biogeografiche il lupo non ha ancora raggiunto uno stato di conservazione soddisfacente[6]. La specie rimane esposta a minacce e pressioni significative, tra cui livelli elevati di mortalità provocata dalle attività umane (in particolare il bracconaggio).

Nel 2021 sono stati pubblicati anche i risultati delle relazioni ai sensi della risoluzione n. 8 (2012) della convenzione di Berna[7]. Le relazioni sullo stato di conservazione per il periodo 2013-2019 erano in fase di sperimentazione e non tutte le parti contraenti vi hanno contribuito. La Svizzera e la Norvegia, che insieme ad alcuni Stati membri dell'UE fanno parte dell'area di distribuzione delle popolazioni di lupo transfrontaliere, hanno inviato le loro relazioni: in una delle due regioni biogeografiche della Svizzera, quella continentale, lo stato di conservazione del lupo è segnalato come insoddisfacente-inadeguato, mentre la Norvegia ha segnalato uno stato di conservazione "ignoto" della specie in entrambe le sue regioni biogeografiche.

L'Unione europea è ben consapevole delle sfide poste dalla coesistenza tra umani e lupi, che sono frutto dell'aumento del numero di questi ultimi e dell'espansione della loro area di distribuzione e richiedono vigilanza e un monitoraggio costante della situazione. Sulla base dei risultati di tale monitoraggio potrebbe essere necessario prendere in considerazione ulteriori azioni, compresa una valutazione dell'attuale quadro per la conservazione dei lupi. L'Unione europea valuterà la situazione tenendo conto del risultato della prossima riunione del comitato permanente. Tuttavia in questa fase, alla luce dei recenti dati di cui sopra, la proposta della Svizzera di declassare il livello di protezione del lupo in tutta Europa non è giustificata da un punto di vista scientifico e di conservazione. Inoltre la proposta non è in linea con la protezione giuridica di cui gode attualmente la specie, sancita nell'allegato IV della direttiva Habitat. L'obiettivo principale della convenzione di Berna e della direttiva Habitat, vale a dire garantire il ripristino e il mantenimento delle specie in uno stato di conservazione soddisfacente, non è raggiunto. Lo status di protezione giuridica rigorosa appare necessario se si vogliono sostenere gli sforzi volti a eliminare le principali minacce per la specie. Il quadro giuridico vigente crea le condizioni per una ripresa continua della specie e dota le parti contraenti degli strumenti necessari per affrontare problemi specifici, tra cui la possibilità di concedere deroghe a norma dell'articolo 9 della convenzione (e dell'articolo 16 della direttiva Habitat) nel rispetto delle condizioni richieste[8].

---

4 https://www.iucnredlist.org/species/3746/144226239

5 https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus&region

6 Nel 2019 gli Stati membri hanno riferito che il lupo aveva raggiunto uno stato di conservazione soddisfacente in 18 delle 39 aree nazionali delle regioni biogeografiche in cui la specie era presente.

7 Documento T-PVS/PA(2020)03 – Reporting under Resolution No. 8 (2012) (https://rm.coe.int/reporting-under-resolution-no-8-2012-period-2013-2018-final-report/16809fad04) e quadri di valutazione nazionali sintetici contenenti i dati segnalati dalle parti contraenti della convenzione non appartenenti all'UE (https://www.coe.int/en/web/bern-convention/national-summary-dashboards)

8 https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/a17dbc76-2b51-11ec-bd8e-01aa75ed71a1

La proposta della Svizzera armonizzerebbe la protezione del lupo ai sensi della convenzione di Berna applicando ovunque il livello di protezione più basso. Alla luce delle più recenti valutazioni sullo stato di conservazione è opportuno rafforzare la cooperazione internazionale tra le parti che condividono popolazioni di lupi transfrontaliere, approccio che potrebbe portare al ritiro delle attuali riserve e a sforzi di conservazione e gestione più coordinati. Va osservato che la Svizzera e la Norvegia non hanno formulato riserve, per cui non vi è alcuna contraddizione tra lo status di protezione giuridica di cui gode il lupo in tali paesi e quello di cui gode negli Stati membri con cui Svizzera e Norvegia condividono le popolazioni di lupi.

Pertanto, sulla base dei più recenti dati scientifici a disposizione e conformemente all'attuale quadro giuridico dell'UE, l'Unione europea dovrebbe opporsi alla proposta della Svizzera di spostare il lupo (*Canis lupus*) dall'allegato II dell'accordo, che elenca le specie di fauna rigorosamente protette, all'allegato III, che elenca le specie di fauna protette. L'UE continuerà comunque a monitorare l'evoluzione della popolazione di lupo e le sfide poste dalla coesistenza con gli umani.

3.2. Modifiche del regolamento interno del comitato permanente

Nel 2020 e nel 2021, a causa della pandemia di COVID-19, il comitato permanente dell'accordo si è riunito su una piattaforma online. L'esperienza è stata positiva ma ha messo in luce la necessità di adeguare il regolamento, gli strumenti e i processi decisionali attuali ai nuovi metodi di lavoro e alle nuove esigenze. Il segretariato, in collaborazione con l'Ufficio di presidenza della convenzione di Berna, ha proposto diverse modifiche (documento **TPVS/Inf(2022)29)** del regolamento interno del comitato permanente, stabilito conformemente all'articolo 13, paragrafo 6, dell'accordo.

Oltre a lievi modifiche redazionali suggerite per una maggiore precisione e coerenza linguistica, le modifiche proposte riguardano le sezioni seguenti:

- **Articolo 1 — Riunioni**: introduzione della possibilità di svolgere riunioni virtuali a distanza e di organizzare votazioni per via elettronica;
- **Articolo 2 — Convocazione**: riduzione del termine di preavviso per la convocazione di una riunione del comitato permanente a sei settimane (da due mesi);
- **Articolo 6 — Documentazione**: chiarimenti sull'uso delle tecnologie informatiche per compilare e inviare i documenti delle riunioni alle parti contraenti, anche ai fini di una procedura scritta o di una procedura scritta semplificata (procedura di approvazione tacita);
- **Articolo 7 — Numero legale**: chiarimenti su cosa si intende per numero legale (più della metà delle parti contraenti);
- **Articolo 8 — Votazioni**: chiarimenti sulle modalità di voto e sul voto mediante procedura scritta;
- **Articolo 11 — Presidenza**: chiarimenti sulla procedura di voto e sulla maggioranza necessaria per l'elezione dei membri dell'Ufficio di presidenza, qualora ci sia bisogno di un terzo scrutinio;
- **Articolo 19 — Ufficio di presidenza**: introduzione dell'obbligo del numero legale per le deliberazioni dell'Ufficio di presidenza e della disposizione 19 c), che precisa le funzioni specifiche dell'ufficio;

- **Appendice 1 — Norme applicabili alle valutazioni in loco**: introduzione dell'obbligo per la parte contraente e il denunciante di concordare l'esperto designato per la missione e il suo mandato, nonché dell'obbligo per il paese ospitante di sostenere i costi di trasporto locale, interpretazione e traduzione dei documenti;
- **Appendice 2 — Norme applicabili alla mediazione**: introduzione di obblighi analoghi a quelli previsti per la valutazione in loco.

Tutte le proposte di modifica che riguardano la possibilità di svolgere riunioni virtuali a distanza e procedure scritte sono in linea con le pratiche di altri accordi ambientali multilaterali e sono necessarie a garantire l'adeguamento dei metodi di lavoro degli accordi al lavoro virtuale.

La proposta di ridurre il termine di preavviso per la convocazione di una riunione del comitato permanente a sei settimane mira a garantire maggiore flessibilità qualora sia necessario convocare una riunione straordinaria. Poiché nella pratica il principale organo decisionale dell'accordo si riunisce una volta all'anno, il ricorso a questa disposizione dovrebbe essere puramente eccezionale.

Le proposte di modifica che chiariscono le funzioni dell'Ufficio di presidenza, le responsabilità dei paesi ospitanti per quanto riguarda le valutazioni in loco e le visite di mediazione e l'obbligo di concordare il mandato e la selezione degli esperti derivano da pratiche già consuete nell'ambito del funzionamento dell'accordo. Queste norme finora non scritte sono state ampiamente attuate ed accettate dalle parti contraenti.

L'Unione europea dovrebbe pertanto appoggiare tutte le proposte di modifica del regolamento interno del comitato permanente.

Alla luce di quanto precede, è necessario che il Consiglio adotti una decisione al fine di stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione nella quarantaduesima riunione del comitato permanente in merito alla proposta di emendamento degli allegati dell'accordo e alla proposta di modifica del regolamento interno del comitato permanente. Le proposte di modifica del regolamento interno non richiederanno modifiche del vigente diritto dell'Unione.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono "*le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo*".

Rientrano nel concetto di "*atti che hanno effetti giuridici*" gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che "*sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione*"[9].

[9] Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti 61-64.

4.1.2. Applicazione al caso concreto

Il comitato permanente è un organo istituito dall'accordo.

Gli atti che il comitato permanente è chiamato ad adottare costituiscono atti aventi effetti giuridici. Gli atti previsti avranno carattere vincolante nel diritto internazionale a norma dell'articolo 6 dell'accordo. Gli atti previsti non integrano né modificano il quadro istituzionale dell'accordo.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano l'ambiente.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 192, paragrafo 1, TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

5. PUBBLICAZIONE DELL'ATTO PREVISTO

Gli atti del comitato permanente apporteranno modifiche agli allegati II e III dell'accordo e al regolamento interno del comitato permanente e devono pertanto essere pubblicati, dopo l'eventuale adozione, nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

2022/0332 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea alla quarantaduesima riunione del comitato permanente della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) La convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (convenzione di Berna, di seguito "l'accordo") è stata conclusa dall'Unione con decisione 82/72/CEE del Consiglio[10] ed è entrata in vigore il 1º settembre 1982.

(2) A norma dell'articolo 17 dell'accordo, il comitato permanente può adottare una decisione per emendare gli allegati dell'accordo.

(3) Nella quarantaduesima riunione, che si terrà dal 29 novembre al 2 dicembre 2022, il comitato permanente è chiamato ad adottare una decisione relativa all'emendamento dell'allegato II e dell'allegato III dell'accordo.

(4) Conformemente all'articolo 13, paragrafo 6, dell'accordo, il comitato permanente ha stabilito il proprio regolamento interno e può modificarlo ai sensi dell'articolo 21 del regolamento stesso.

(5) Nella quarantaduesima riunione, che si terrà dal 29 novembre al 2 dicembre 2022, il comitato permanente è altresì chiamato ad adottare modifiche del proprio regolamento interno.

(6) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di comitato permanente, poiché entrambe le decisioni vincoleranno l'Unione.

(7) La Svizzera ha presentato una proposta volta a spostare il lupo (*Canis lupus*) dall'allegato II dell'accordo, che elenca le specie di fauna rigorosamente protette, all'allegato III, che elenca le specie di fauna protette.

(8) Sulla base dei dati attuali, la riduzione del livello di protezione di tutte le popolazioni di lupo non è giustificata da un punto di vista scientifico e di conservazione. Lo stato di conservazione della specie rimane eterogeneo nel continente e risulta soddisfacente solo in 18 delle 39 aree nazionali delle regioni biogeografiche dell'UE. Lo confermano le più recenti informazioni scientifiche disponibili sullo stato di conservazione della specie, che derivano dalle relazioni ai sensi dell'articolo 17 della direttiva Habitat e della risoluzione n. 8 (2012) della convenzione di Berna. Anche le continue minacce per la specie, comprese quelle emergenti come le

[10] GU L 38 del 10.2.1982, pag. 1.

recinzioni alle frontiere e l'ibridazione lupo-cane, rendono necessario mantenere un livello di protezione rigorosa.

(9) L'Unione dovrebbe pertanto opporsi alla proposta della Svizzera.

(10) Il segretariato dell'accordo, in collaborazione con l'Ufficio di presidenza, ha proposto varie modifiche del regolamento interno del comitato permanente, in particolare per adeguare i metodi e le procedure di lavoro ai nuovi metodi e strumenti di lavoro virtuali.

(11) Le modifiche proposte al regolamento interno corrispondono a pratiche già applicate in altri accordi ambientali multilaterali o a pratiche già consuete nell'ambito dell'accordo e ampiamente accettate.

(12) L'Unione dovrebbe pertanto appoggiare le proposte di modifica del regolamento interno,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione nella quarantaduesima riunione del comitato permanente della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa è la seguente:

(1) contraria alla proposta volta a spostare il lupo (*Canis lupus*) dall'allegato II dell'accordo, che elenca le specie di fauna rigorosamente protette, all'allegato III, che elenca le specie di fauna protette;

(2) favorevole alle proposte di modifica del regolamento interno del comitato permanente contenute nel documento TPVS/Inf (2022)29.

Articolo 2

Alla luce dell'andamento della quarantaduesima riunione del comitato permanente, i rappresentanti dell'Unione, in consultazione con gli Stati membri, possono affinare la posizione di cui all'articolo 1, punto 2, durante una riunione di coordinamento sul posto, senza un'ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 3

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente