Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATA GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 12 dicembre 2024[1]

Causa C-629/23

Eesti Suurkiskjad

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Riigikohus (Corte suprema, Estonia)]

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 92/43/CEE – Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche – Lupo (*canis lupus*) – Prelievo nell'ambiente naturale e sfruttamento di esemplari di specie selvatiche di cui all'allegato V, lettera a) – Piano venatorio relativo al lupo – Valutazione dello stato di conservazione delle popolazioni della specie di cui trattasi»

I. Introduzione

1. Lo scopo della direttiva «Habitat»[2] è la salvaguardia della biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche. Un pregiudizio o una minaccia allo stato di conservazione delle specie può ostare a talune attività o dare origine a obblighi di intervento. Ma come si determina lo stato di conservazione[3]?

2. Detta questione viene sollevata, nella presente causa, per quanto riguarda la tutela di singoli esemplari di lupo (*canis lupus*), specie di interesse comunitario. Nella maggior parte degli Stati membri, essa è ancora soggetta[4] alla rigorosa tutela di cui all'articolo 12 della direttiva «Habitat», che è stata spesso oggetto della giurisprudenza della Corte[5]. In base alla disposizione in parola, in particolare, deve essere vietata, in linea di principio, l'uccisione deliberata del lupo, compresa quindi la caccia, e le deroghe a tale divieto sono possibili solo entro limiti molto rigorosi.

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), nella versione modificata dalla direttiva 2013/17/UE del Consiglio, del 13 maggio 2013 (GU 2013, L 158, pag. 193).

3 Secondo il documento del Consiglio 9705/24, dell'8 maggio 2024, punto 12, la Commissione ha commissionato lavori su una migliore metodologia per valutare lo stato di conservazione dei grandi carnivori.

4 Sulla discussione relativa al livello di tutela del lupo, v. le mie conclusioni nella causa ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, paragrafo 1 con ulteriori riferimenti), il documento del Consiglio 9705/24, dell'8 maggio 2024, sullo stato della discussione riguardante il livello di tutela del lupo e il comunicato stampa del Consiglio del 26 settembre 2024, «Convenzione di Berna: l'UE proporrà di modificare lo stato di conservazione del lupo», la relativa lettera dell'Unione del 27 settembre 2024 al segretariato della Convenzione di Berna, T-PVS/Inf(2024)15, nonché il punto 4.2 del Draft List of Decisions and Adopted Texts [progetto di elenco delle decisioni e dei testi adottati], in relazione alla 44° sessione del comitato permanente della Convenzione di Berna, T-PVS(2024)MISC del 6 dicembre 2024 sull'accoglimento della proposta dell'Unione.

5 V., ad esempio, sentenze del 30 gennaio 2002, Commissione/Grecia (*Caretta caretta*) (C-103/00, EU:C:2002:60); del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851), o, più recentemente, dell'11 luglio 2024, Umweltverband WWF Österreich e a. (C-601/22, EU:C:2024:595).

3. Tuttavia, alcuni Stati membri, come l'Estonia, hanno potuto concordare, nel corso dei negoziati della direttiva o al momento dell'adesione all'Unione, che nel loro territorio nazionale o in parti di esso si applichi al lupo unicamente la tutela attenuata prevista dall'articolo 14 della direttiva «Habitat». Secondo tale disposizione, la caccia è in linea di principio ammessa, ma gli Stati membri devono adottare misure di protezione qualora sia a rischio il mantenimento di uno stato di conservazione soddisfacente. La Corte ha dovuto esaminare per la prima volta più da vicino detto regime di tutela nella recente sentenza ASCEL [6]. In quest'ultima, ha sottolineato l'importanza dello stato di conservazione in relazione all'applicazione dell'articolo 14, ma non si è pronunciata in modo approfondito sulla valutazione dello stesso.

4. La domanda di pronuncia pregiudiziale di cui trattasi, proveniente dall'Estonia, sottopone ora alla Corte questioni relative a tale valutazione. Occorre esaminare in quale misura le popolazioni del lupo al di fuori dell'Estonia debbano essere prese in considerazione nella valutazione del suo stato di conservazione, quale rilevanza abbia un esame di detto stato alla luce dei criteri dell'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle risorse naturali (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources; in prosieguo: l'«IUCN») e se si possa tenere conto delle esigenze economiche, sociali e culturali nonché delle particolarità regionali e locali.

II. Contesto normativo

A. Convenzione di Berna

5. Nell'ambito del diritto internazionale, riveste particolare importanza la Convenzione di Berna relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa [7]. La Comunità economica europea ha ratificato tale Convenzione nel 1982 [8]. In Estonia, la stessa è entrata in vigore il 1º dicembre 1992 [9].

6. L'articolo 6 della Convenzione di Berna contiene disposizioni specifiche relative alla protezione 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;

(…)».

7. L'articolo 7 della Convenzione di Berna prevede regimi di protezione attenuati per talune altre specie che corrispondono, in sostanza, a quelle previste all'articolo 14 della direttiva «Habitat».

6 Sentenza del 29 luglio 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656).

7 CETS n. 104.

8 Decisione 82/72/CEE del Consiglio del 3 dicembre 1981 (GU 1982, L 38, pag. 1).

9 Secondo https://www.coe.int/en/web/conventions.

8. L'articolo 9 della Convenzione di Berna prevede deroghe alle disposizioni di tutela di cui agli articoli 6 e 7 che corrispondono, in sostanza, a quelle previste all'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva «Habitat».

9. Il lupo è menzionato nell'allegato II della Convenzione di Berna quale specie di fauna rigorosamente protetta. Dodici Stati contraenti, ad esempio la Spagna, hanno tuttavia formulato riserve secondo le indicazioni presenti sul sito Internet del Consiglio d'Europa, cosicché in tali Stati al lupo è applicabile solo la protezione di cui all'articolo 7. Tuttavia, ciò non vale per l'Unione o l'Estonia [10].

B. Direttiva «Habitat»

10. Il quindicesimo considerando della direttiva «Habitat» riguarda la tutela delle specie:

«(…) a complemento della [direttiva "uccelli" [11]] è necessario istituire un sistema generale di protezione di talune specie di fauna e di flora; che si devono prevedere misure di gestione per talune specie, qualora il loro stato di conservazione lo giustifichi, compreso il divieto di taluni modi di cattura o di uccisione, pur prevedendo la possibilità di deroghe, subordinate a talune condizioni».

11. L'articolo 1, lettere g) e i), della direttiva «Habitat» definisce varie nozioni:

«g) Specie di interesse comunitario: le specie che nel territorio di cui all'articolo 2:

i) sono in pericolo, tranne quelle la cui area di ripartizione naturale si estende in modo marginale su tale territorio e che non sono in pericolo né vulnerabili nell'area del paleartico occidentale, oppure

ii) sono vulnerabili, vale a dire che il loro passaggio nella categoria delle specie in pericolo è ritenuto probabile in un prossimo futuro, qualora persistano i fattori alla base di tale rischio, oppure

iii) sono rare, vale a dire che le popolazioni sono di piccole dimensioni e che, pur non essendo attualmente in pericolo né vulnerabili, rischiano di diventarlo. Tali specie sono localizzate in aree geografiche ristrette o sparpagliate su una superficie più ampia, oppure

iv) sono endemiche e richiedono particolare attenzione, data la specificità del loro habitat e/o le incidenze potenziali del loro sfruttamento sul loro stato di conservazione.

Queste specie figurano o potrebbero figurare nell'allegato II e/o IV o V.

(…)

[10] https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum= 104 e https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte= 104&codeNature= 0.

[11] 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).

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.

(...)».

12. L'articolo 2 della direttiva «Habitat» descrive la finalità della stessa:

«1. 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.

2. Le misure adottate a norma della presente direttiva sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario.

3. Le misure adottate a norma della presente direttiva tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali».

13. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva «Habitat», «è costituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000. Questa rete (…) deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale». L'articolo 4 disciplina il modo in cui i siti protetti dalla direttiva sono selezionati e rinvia, per l'adattamento di tali siti, alla sorveglianza di cui all'articolo 11.

14. L'articolo 12 della direttiva «Habitat» impone l'istituzione di un regime di rigorosa tutela di talune specie animali che ne vieti, tra l'altro, l'uccisione deliberata.

15. L'articolo 14 della direttiva «Habitat» contiene norme relative al prelievo di talune specie di fauna nell'ambiente naturale:

«1. Gli Stati membri, qualora lo ritengano necessario alla luce della sorveglianza prevista all'articolo 11, adottano misure affinché il prelievo nell'ambiente naturale di esemplari delle specie della fauna e della flora selvatiche di cui all'allegato V, nonché il loro sfruttamento, siano compatibili con il loro mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente.

2. (…)».

16. L'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva «Habitat» prevede deroghe agli articoli 12 e 14.

17. L'allegato II, lettera a), della direttiva «Habitat» indica, tra l'altro, il lupo tra le specie prioritarie per le quali devono essere designate zone di conservazione, sono tuttavia escluse le popolazioni in Estonia, Lettonia e Lituania. Il lupo è altresì menzionato nell'allegato IV, lettera a) tra le specie che richiedono una tutela rigorosa ai sensi dell'articolo 12, da cui però sono parimenti escluse le popolazioni in Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia. Per contro, dette popolazioni di lupi sono indicate nell'allegato V, lettera a).

III. Fatti e domanda di pronuncia pregiudiziale

18. Il 4 ottobre 2012 il Keskkonnaminister (Ministro dell'Ambiente, Estonia) ha adottato il «Piano d'azione per la protezione e la gestione dei grandi carnivori (lupo *canis lupus*, lince *lynx lynx*, orso bruno *ursus arctos)* per il periodo dal 2012 al 2021». Secondo il piano, lo stato di tutte le popolazioni di grandi carnivori poteva essere considerato buono. Nel piano era stato stabilito l'obiettivo a lungo termine di mantenere, per i successivi 30 anni, la popolazione di lupi in uno stato di conservazione soddisfacente tenendo conto degli aspetti ecologici, economici e sociali. Un obiettivo specifico per il periodo dal 2012 al 2021 era la conservazione da 15 a 25 branchi di lupi con cuccioli, all'anno (una popolazione totale approssimativamente compresa tra 150 e 250 esemplari), prima dell'inizio della stagione di caccia (in autunno). All'interno di tale ambito dovevano essere fissati obiettivi annuali in funzione dei risultati del monitoraggio e il livello di popolazione doveva essere mantenuto all'interno di tali soglie attraverso la caccia.

19. Con decisione del 29 ottobre 2020, il Keskkonnaamet (autorità per l'ambiente, Estonia) ha fissato la quota di caccia al lupo per l'anno venatorio 2020/2021 sul territorio della Repubblica di Estonia a 140 esemplari. In base a tale decisione, il Keskkonnaamet (autorità per l'ambiente) è legittimato a modificare la quota di caccia al lupo, su proposta del Keskkonnaagentuur (agenzia per l'ambiente, Estonia). L'obiettivo principale della gestione era una media di 20 cucciolate di lupi in Estonia continentale entro il 2021, con la popolazione ripartita nel modo più uniforme possibile tra gli habitat idonei.

20. Il MTÜ Eesti Suurkiskjad [organizzazione estone senza scopo di lucro per i grandi carnivori (MTÜ è l'acronimo di «Mittetulundusühing»)] ha proposto un ricorso diretto all'annullamento del provvedimento. Dal momento che il Tallinna Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallinn, Estonia) ha respinto detto ricorso, l'Eesti Suurkiskjad (organizzazione senza scopo di lucro per i grandi carnivori) ha interposto appello, che è stato respinto.

21. La Tallinna Ringkonnakohus (Corte d'appello di Tallinn, Estonia) ha affermato, tra l'altro, che la giurisprudenza della Corte non vieterebbe di tener conto dei flussi migratori e dell'impatto tra Stati membri sullo stato di conservazione della popolazione di una specie. Non vi sarebbero elementi atti a dimostrare che le condizioni di cui all'articolo 1, lettera i), della direttiva «Habitat» per il mantenimento a lungo termine dello stato di conservazione non sarebbero soddisfatte senza tener conto della popolazione russa. Non sarebbe pertanto inammissibile tenere in considerazione le misure di conservazione adottate da Polonia, Lituania e Lettonia, anche qualora ciò non avvenga nel quadro della cooperazione tra le autorità competenti.

22. Il giudice d'appello si è basato sulla relazione «Key actions for Large Carnivore Populations in Europe» (Azioni chiave per le popolazioni di grandi carnivori in Europa) (2015), richiesta dalla Commissione. Secondo la stessa, la popolazione di lupi baltici negli Stati membri dell'Unione

(escluse le parti al di fuori dell'Unione europea) comprenderebbe approssimativamente tra 900 e 1 400 esemplari (di cui il 20% in Estonia), rispetto ai quali lo stato della popolazione sarebbe stabile e rientrerebbe nella categoria LC (*least concern*) [minor preoccupazione] della lista rossa dell'IUCN, ossia non sarebbe classificato come vulnerabile (pag. 47). Sarebbe quindi inappropriato un parallelo con le popolazioni di lupo in Carelia (circa 150 esemplari in Finlandia) e in Scandinavia (complessivamente tra i 250 e i 300 esemplari in Svezia e Norvegia) che, stando alla relazione, sarebbero classificati EN (*endangered)*, vale a dire in pericolo.

23. L'Eesti Suurkiskjad ha presentato ricorso in cassazione dinanzi alla Riigikohus (Corte suprema, Estonia), la quale, nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, chiede alla Corte di rispondere alle seguenti questioni:

1) Se l'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva «Habitat» debba essere interpretato nel senso che esso impone, al momento dell'adozione delle misure di cui a tale disposizione, di garantire uno stato di conservazione soddisfacente ai sensi dell'articolo 1, lettera i), per una popolazione regionale di una specie in un determinato Stato membro, o se si possa tenere conto dello stato di conservazione dell'intera popolazione nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea.

2) Qualora sia ammissibile tenere conto dello stato di conservazione dell'intera popolazione nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea, se la direttiva «Habitat» debba essere interpretata nel senso che essa presuppone una cooperazione formale tra gli Stati membri sui quali si estende l'area di ripartizione della popolazione, ai fini della conservazione di tale popolazione, o se sia sufficiente che lo Stato membro che adotta le misure di cui all'articolo 14 della direttiva «Habitat» determini la situazione della popolazione della specie negli altri Stati membri interessati, o stabilisca in un piano nazionale di gestione le condizioni per farlo.

3) Se l'articolo 1, lettera i), della direttiva «Habitat» possa essere interpretato nel senso che una popolazione regionale di una specie classificata nella categoria di rischio «vulnerabile» (VU [vulnerable]) in base ai criteri della lista rossa dell'IUCN, può avere uno stato di conservazione soddisfacente ai sensi della direttiva «Habitat».

4) Se l'articolo 1, lettera i), della direttiva «Habitat», in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 3, della medesima, possa essere interpretato nel senso che, nel determinare lo stato di conservazione soddisfacente di una specie, si possono prendere in considerazione anche esigenze economiche, sociali e culturali, nonché particolarità regionali e locali.

24. Il MTÜ Eesti Suurkiskjad (organizzazione senza scopo di lucro per i grandi carnivori), la Repubblica di Estonia, il Regno di Danimarca, la Repubblica d'Austria e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte su dette questioni. L'Eesti Suurkiskjad, l'Estonia e la Commissione hanno altresì risposto ai quesiti scritti posti dalla Corte e hanno partecipato all'udienza tenutasi il 6 novembre 2024.

IV. Analisi giuridica

25. La domanda di pronuncia pregiudiziale mira a chiarire diverse questioni connesse all'esame dello stato di conservazione di una specie ai fini dell'applicazione dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva «Habitat». In base a detta disposizione, gli Stati membri adottano le misure

necessarie affinché il prelievo nell'ambiente naturale di esemplari delle specie della fauna e della flora selvatiche di cui all'allegato V, nonché il loro sfruttamento, siano compatibili con il loro mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente.

26. Orbene, quando una specie animale si trova in uno stato di conservazione insoddisfacente, lo Stato membro interessato deve pertanto adottare misure, ai sensi dell'articolo 14 della direttiva «Habitat», al fine di migliorare lo stato di conservazione della specie, in modo tale che le popolazioni di quest'ultima raggiungano in futuro uno stato di conservazione soddisfacente duraturo [12]. Ne consegue che l'articolo 14 osta, in particolare, alla liberalizzazione della caccia al lupo qualora lo Stato membro interessato abbia qualificato il suo stato di conservazione come «insoddisfacente-inadeguato» [13].

27. Con la prima questione si chiede se, ai fini della valutazione dello stato di conservazione, sia rilevante solo la popolazione della specie nello Stato membro interessato o se si possa tenere conto anche delle popolazioni in altri Stati membri. Occorre rispondere a detta questione congiuntamente alla seconda questione, che mira a stabilire se sia necessario un accordo formale per tener conto delle popolazioni in altri Stati membri (v., al riguardo, sub A). Con la quarta questione, il giudice del rinvio chiede se, nel determinare lo stato di conservazione, si possano prendere in considerazione anche esigenze economiche, sociali e culturali, nonché particolarità regionali e locali (v., al riguardo, sub B). La terza questione riguarda la rilevanza della classificazione di una popolazione di uno Stato membro come «vulnerabile» (VU) da parte dell'IUCN (v., al riguardo, sub C). Infine, affronterò brevemente l'importanza della Convenzione di Berna per la protezione del lupo in Estonia (v., al riguardo, sub D).

A. Questioni prima e seconda – Popolazione rilevante ai fini della valutazione dello stato di conservazione

28. La prima questione mira a stabilire se le misure necessarie ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva «Habitat» dipendano unicamente dal fatto che lo stato di conservazione della popolazione sia soddisfacente nello Stato membro interessato o se si possa tenere conto dello stato di conservazione della popolazione in tutta l'Unione.

29. Tale questione si inserisce in un contesto in cui la popolazione estone del lupo fa parte di una popolazione baltica più vasta, una cosiddetta «metapopolazione», che comprende altre popolazioni in Lettonia, Lituania e Polonia nonché in Russia, Bielorussia e Ucraina. Mentre lo stato di conservazione della popolazione estone è in discussione, il che costituisce in particolare l'oggetto della terza questione, lo stato di conservazione soddisfacente della popolazione baltica nel suo complesso non è contestato in base alla domanda di pronuncia pregiudiziale.

30. Nell'ipotesi in cui lo stato di conservazione in altri Stati membri sia rilevante, la seconda questione mira a stabilire se il presupposto perché se ne possa tenere conto sia una cooperazione formale tra gli Stati membri interessati per quanto riguarda la tutela della specie. Infatti, secondo le informazioni disponibili, finora esistono soltanto accenni di cooperazione tra l'Estonia e altri Stati della metapopolazione baltica. In sostanza, l'Estonia ha quindi determinato la situazione negli altri Stati membri interessati e, alla luce di dette informazioni, ha stabilito le condizioni per la conservazione della specie in un piano nazionale di gestione.

[12] Sentenza del 29 luglio 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punto 69).

[13] Sentenza del 29 luglio 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punto 78).

31. Le due questioni di cui trattasi presentano una stretta correlazione, cosicché risponderò ad esse congiuntamente. A tal riguardo, discuterò anzitutto la responsabilità degli Stati membri in relazione allo stato di conservazione di una specie nel loro territorio nazionale (v., al riguardo, sub 1), affronterò poi il metodo di valutazione dello stato di conservazione (v., al riguardo, sub 2), esporrò l'eventuale influenza reciproca delle popolazioni di diversi Stati membri (v., al riguardo, sub 3) e, infine, esaminerò la valutazione prospettica dello stato di conservazione, analizzando la rilevanza di una cooperazione formale e dei regimi di tutela negli Stati interessati (v., al riguardo, sub 4).

1. Responsabilità degli Stati membri in relazione allo stato di conservazione di una specie nel proprio territorio nazionale

32. In via preliminare, occorre stabilire se, nell'applicazione dell'articolo 14 della direttiva «Habitat», rilevi lo stato di conservazione della specie nell'Unione oppure quello nel territorio dello Stato membro interessato.

33. In una giurisprudenza costante, la Corte deduce dall'articolo 1, lettera i), e dall'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva «Habitat» che, per valutare lo stato di conservazione (soddisfacente) di una specie, occorre fare riferimento all'insieme del territorio europeo degli Stati membri sul quale si applica il Trattato [14]. Infatti, l'articolo 1, lettera i), prima frase definisce lo stato di conservazione nel territorio di cui all'articolo 2. Esso è costituito dal territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il Trattato e in cui la direttiva deve contribuire, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche.

34. Tale obiettivo della direttiva «Habitat», consistente nel garantire la biodiversità in tutta l'Unione, corrisponde alla responsabilità dell'Unione nei confronti di tutti gli Stati membri nei quali essa mira, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, seconda frase, TUE, dell'articolo 191, secondo comma, prima frase, TFUE e dell'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ad assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente.

35. In tal senso, con la giurisprudenza menzionata [15], la Corte ha descritto il compito della Commissione nella definizione di una rete *europea* di zone di conservazione nell'ambito di Natura 2000. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, e dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva «Habitat», essa deve valutare, per tutta l'Unione, quali siti debbano essere tutelati al fine di garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle tipologie di habitat e degli habitat naturali delle specie nella loro area di ripartizione naturale.

36. Tuttavia, le misure di cui all'articolo 14 della direttiva «Habitat» non sono adottate dalla Commissione, bensì dagli Stati membri. Questi ultimi possono però adottare misure solo *per il proprio territorio* o per parti di esso quando applicano la direttiva «Habitat». Pertanto, essi possono garantire soltanto il contributo del loro territorio nazionale alla salvaguardia della biodiversità.

[14] Sentenze del 7 novembre 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punto 23); del 19 ottobre 2017, Vereniging Hoekschewaards Landschap (C-281/16, EU:C:2017:774, punto 32), e del 18 ottobre 2018, Commissione/Regno Unito (C-669/16, EU:C:2018:844, punto 63).

[15] V. riferimenti contenuti nella nota 14.

37. Inoltre, la direttiva «Habitat» non mira a preservare le specie protette in qualunque luogo dell'Unione. Piuttosto, conformemente all'articolo 1, lettera i), seconda frase, primo trattino, della direttiva «Habitat», ogni specie deve essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene. Infatti, in detto habitat naturale la specie ha una funzione ecologica.

38. Per quanto riguarda il lupo, in quanto grande carnivoro, la funzione in parola consiste in particolare nel controllare le popolazioni delle sue specie preda. Se il lupo non è presente nel suo habitat naturale, le popolazioni di tali altre specie possono aumentare eccessivamente e causare danni. È il caso, ad esempio, dei cervi, che possono provocare notevoli danni alle foreste quando le loro popolazioni non sono controllate da predatori come il lupo [16]. Il controllo diretto di siffatte specie da parte dell'uomo è solo una misura di emergenza che, per diversi motivi, è spesso meno efficace [17].

39. Se lo stato di conservazione di una specie in uno Stato membro non è soddisfacente, essa non può realizzarvi o, quanto meno, non può realizzarvi pienamente la sua funzione ecologica, anche se la popolazione di uno Stato membro fa parte di una metapopolazione in uno stato di conservazione soddisfacente.

40. Tuttavia, occorre altresì precisare che gli obblighi derivanti dall'articolo 14 della direttiva «Habitat» possono essere imposti agli Stati membri solo a condizione che l'area di ripartizione naturale della specie interessata si estenda, almeno potenzialmente, al territorio dello Stato membro. È vero che, a differenza di quanto avviene negli articoli 12 e 16, detto presupposto non è espressamente menzionato all'articolo 14; tuttavia, sarebbe assurdo obbligare gli Stati membri ad adottare misure volte a garantire uno stato di conservazione soddisfacente di specie che non possono affatto essere presenti sul loro territorio, perché, ad esempio, non vi possono essere habitat adeguati a causa delle condizioni geografiche o climatiche. Pertanto, la definizione dello stato di conservazione soddisfacente di cui all'articolo 1, lettera i), seconda frase, della direttiva «Habitat» si riferisce alla presenza nell'habitat naturale della specie (primo trattino) e alla sua area di ripartizione naturale (secondo trattino).

41. Di conseguenza, si deve ritenere che l'ambito di riferimento territoriale ai fini dell'applicazione dell'articolo 14 della direttiva «Habitat» da parte di uno Stato membro e, in particolare, ai fini della necessaria valutazione dello stato di conservazione della specie interessata sia il territorio dello Stato membro interessato.

42. Lo stato di conservazione insoddisfacente che fa sorgere gli obblighi di intervento di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 14 della direttiva «Habitat» [18] riguarda dunque non l'Unione nel suo complesso, bensì le popolazioni della specie all'interno del suo territorio nazionale. Pertanto, lo stato di conservazione in parola deve esistere ed essere valutato necessariamente a livello locale e nazionale, in modo che uno stato di conservazione non soddisfacente nel territorio di uno Stato

[16] V. Ripple, W.J., Estes, J.A., Beschta, R.L., Wilmers, C.C., Ritchie, E.G., Hebblewhite, M., e Wirsing, A.J., (2014), «Status and ecological effects of the world's largest carnivores», *Science*, 2014, 343(6167), 1241484-3, e Kuijper, D.P.J., «Lack of natural control mechanisms increases wildlife-forestry conflict in managed temperate European forest systems», *European Journal of Forest Research*, 2011, 130, pagg. da 895 a 909.

[17] V. Kuijper (citato alla nota 16, pagg. 900 e 901).

[18] Sentenza del 29 luglio 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punto 69).

membro o di una sua parte non sia dissimulato dall'effetto di una valutazione effettuata esclusivamente a livello transfrontaliero [19]. La direttiva non prevede quindi un effetto di compensazione dovuto a uno stato di conservazione soddisfacente in un altro Stato.

2. Metodo di valutazione dello stato di conservazione

43. Ciò è però sufficiente per concludere che le popolazioni della specie al di fuori dello Stato membro sono irrilevanti per lo stato di conservazione della stessa nello Stato membro interessato? Al fine di rispondere a detta domanda, analizzerò l'articolo 1, lettera i), della direttiva «Habitat», che definisce anzitutto lo stato di conservazione di una specie e, successivamente, le condizioni per considerarlo «soddisfacente».

44. Conformemente all'articolo 1, lettera i), *prima frase*, della direttiva «Habitat», lo stato di conservazione di una specie designa 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 europeo degli Stati membri.

45. Ai sensi dell'articolo 1, lettera i), *seconda frase*, della direttiva «Habitat», lo stato di conservazione è soddisfacente qualora ricorrano tre condizioni: in primo luogo, i dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che essa continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene (primo trattino della disposizione); in secondo luogo, l'area di ripartizione naturale di tale specie non deve essere in declino né rischiare di declinare in un futuro prevedibile (secondo trattino), e, in terzo luogo, deve esistere attualmente e continuare probabilmente ad esistere anche in futuro un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine (terzo trattino).

46. La valutazione dello stato di conservazione di una specie richiede quindi due fasi: si deve anzitutto determinare l'effetto della somma dei fattori che possono alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza delle popolazioni della specie in questione nello Stato membro interessato. Successivamente, tenendo conto di tali effetti, deve essere effettuata una previsione sull'evoluzione futura di dette popolazioni.

3. Rapporti tra popolazioni

47. Alla luce di tale percorso di valutazione si deve analizzare l'importanza delle popolazioni del lupo al di fuori dell'Estonia ai fini dello stato di conservazione delle popolazioni in Estonia, che è rilevante per gli obblighi incombenti a detto Stato membro in forza dell'articolo 14 della direttiva «Habitat».

48. Ai sensi dell'articolo 1, lettera i), prima frase, della direttiva «Habitat», le popolazioni presenti in altri Stati membri sono rilevanti ai fini dello stato di conservazione della popolazione di una specie all'interno di uno Stato membro quando le prime hanno un effetto che può alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza della popolazione nazionale.

49. Un siffatto effetto esiste qualora vi sia uno scambio tra dette popolazioni.

[19] In tal senso, sentenza dell'11 luglio 2024, Umweltverband WWF Österreich e a. (C-601/22, EU:C:2024:595, punto 57), e conclusioni dell'avv. gen. Ćapeta in tale causa (EU:C:2024:62, paragrafi 73 e 74), riguardo all'articolo 16 della direttiva «Habitat». V. altresì le mie conclusioni nella causa ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, paragrafo 101) per quanto riguarda l'articolo 14.

50. Lo dimostra il confronto tra un'ipotetica popolazione insulare isolata di una determinata specie e una popolazione della stessa specie che assorbe regolarmente esemplari da altre popolazioni o cede esemplari a queste ultime e i cui esemplari sono regolarmente a contatto con esemplari di altre popolazioni. Nella popolazione isolata, le perdite di esemplari possono essere compensate solo tramite la riproduzione degli esemplari rimanenti, mentre uno scambio con altre popolazioni consente di compensare le perdite anche con la migrazione. Inoltre, in una popolazione isolata, condizioni particolarmente vantaggiose possono temporaneamente determinare una crescita eccessiva, seguita da un forte calo della popolazione che, in caso di scambi con altre popolazioni e habitat, potrebbe essere attenuato dalla migrazione permanente o temporanea di esemplari. Infine, le popolazioni isolate presentano spesso una minore varietà genetica rispetto a popolazioni la cui varietà genetica è rafforzata dallo scambio con altre popolazioni.

51. Una popolazione isolata è quindi, per sua natura, meno resistente ai fattori che incidono negativamente rispetto a una popolazione che ha scambi regolari con altre popolazioni. La metapopolazione scandinava del lupo nel centro e nel sud della Svezia e della Norvegia ne è un esempio, essendo ampiamente isolata da altre popolazioni. In particolare, essa presenta una scarsa varietà genetica perché si riduce a un numero esiguo di esemplari [20]. Un recente rapporto per il comitato permanente della Convenzione di Berna classifica detta metapopolazione come «vulnerabile» (VU) [21].

52. Per contro, secondo le informazioni disponibili, non esistono rischi paragonabili per la popolazione estone di lupi, dato che essa ha rapporti di scambio con altre popolazioni della metapopolazione baltica. Inoltre, nella metapopolazione in esame potrebbero altresì verificarsi scambi di esemplari con altre popolazioni, come quelle in Russia, nonché con la grande metapopolazione carpatica e con la metapopolazione dell'Europa centrale. Nel rapporto summenzionato, dunque, la metapopolazione baltica nel suo insieme viene valutata con «least concern» (minor preoccupazione) [22].

53. Lo scambio con altre popolazioni di una metapopolazione può inoltre costituire una *conditio sine qua non* per la conservazione di una specie proprio per gli Stati membri più piccoli quando il loro territorio nazionale o l'habitat naturale ivi utilizzabile dalla specie è troppo piccolo perché una popolazione sia in grado di sopravvivere. In tal caso, la specie può essere presente in modo permanente nello Stato membro solo se la sua popolazione, che non è in grado di sopravvivere qualora resti isolata, abbia scambi continui con popolazioni in Stati membri limitrofi. Per contro, tenendo conto di tale scambio, può essere comunque possibile constatare, per detta popolazione, il rispetto delle tre condizioni per uno stato di conservazione soddisfacente.

54. Anche la Corte ha già riconosciuto, in linea di principio, tale teoria quando ha sottolineato che la sorveglianza a livello transfrontaliero di una specie deve essere oggetto di un'attenzione specifica quando essa è soggetta, per talune regioni, ai più rigorosi requisiti di tutela di cui agli articoli 6 e 12 della direttiva «Habitat» e solo l'articolo 14 è applicabile in regioni limitrofe [23]. Infatti, se detti diversi criteri di tutela sono giustificati, si deve supporre che queste ultime

[20] Large Carnivore Initiative for Europe (Boitani et al.), Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe [documento per la 42ª sessione del comitato permanente della Convenzione di Berna dal 28 novembre al 2 dicembre 2022, T-PVS/Inf[2022]45, pag. 19].

[21] Citato alla nota 20, pagg. 19 e 22.

[22] Citato alla nota 20, pagg. 18, 19 e 21.

[23] Sentenza del 29 luglio 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punti 63 e 66). V., altresì, sentenza dell'11 luglio 2024, Umweltverband WWF Österreich e a. (C-601/22, EU:C:2024:595, punto 58).

popolazioni si trovino in uno stato di conservazione più favorevole e possano apportare contributi positivi allo stato di conservazione delle altre popolazioni, protette in maniera più rigorosa [24].

55. Di conseguenza, si deve ritenere che gli Stati membri debbano tener conto dei rapporti tra le popolazioni di una specie sul loro territorio e le popolazioni della stessa in altri Stati membri o dell'assenza di siffatti rapporti in quanto essi rientrano tra i fattori che, ai sensi dell'articolo 1, lettera i), prima frase, della direttiva «Habitat», influendo sulla specie in causa, possono alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza delle sue popolazioni nel loro territorio nazionale.

4. Valutazione prospettica del futuro stato di conservazione

56. La valutazione dello stato di conservazione di una popolazione come soddisfacente o non soddisfacente comprende le previsioni, enunciate all'articolo 1, lettera i), seconda frase, della direttiva «Habitat», consistenti nel determinare se i dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa *indichino* che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene (primo trattino), se l'area di ripartizione naturale della stessa specie non sia in declino né *rischi* di declinare in un futuro prevedibile (secondo trattino) e se esista attualmente e continuerà *probabilmente* ad esistere anche in futuro un habitat sufficiente affinché le popolazioni di detta specie si mantengano a lungo termine (terzo trattino).

57. Il punto di partenza deve essere la situazione attuale, come dimostra, ad esempio, il riferimento ai dati relativi all'andamento delle popolazioni di cui all'articolo 1, lettera i), seconda frase, primo trattino, della direttiva «Habitat». Occorre quindi accertare l'importanza della popolazione, dell'area di ripartizione e dell'habitat disponibile, nonché l'evoluzione di detti fattori nel passato. Si devono a tal fine utilizzare i migliori dati e metodi scientifici a disposizione [25].

58. La situazione attuale della popolazione estone del lupo comprende i rapporti attualmente accertabili con le altre sottopopolazioni della metapopolazione baltica.

59. Tuttavia, non si può semplicemente presumere che la situazione attuale si protrarrà anche in futuro. Al contrario, occorre tener conto dei cambiamenti prevedibili e probabili.

60. Ne è un esempio l'installazione di recinzioni alla frontiera orientale dell'Unione, menzionata nella domanda di pronuncia pregiudiziale [26]. Essa potrebbe ridurre in futuro i collegamenti tra le sottopopolazioni della metapopolazione baltica negli Stati membri e le sottopopolazioni in Russia e in Bielorussia. Il governo estone ha tuttavia precisato, in udienza, che, almeno in inverno, i lupi potrebbero continuare a spostarsi tra la Russia e l'Estonia attraverso i corsi d'acqua ghiacciati lungo il confine.

61. Tuttavia, anche la cooperazione formale tra gli Stati membri, indicata nella seconda questione, e i regimi di tutela applicabili sono fattori che gli Stati membri devono considerare per prevedere l'evoluzione dei rapporti tra popolazioni in Stati diversi. Infatti, detti rapporti sono tanto più importanti quanto più saranno garantiti in futuro.

[24] V. le mie conclusioni nella causa ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, paragrafo 77).

[25] Sentenza del 29 luglio 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punto 65).

[26] V. anche il rapporto citato alla nota 20, pagg. 18 e 19.

62. A tal fine, la tutela giuridica delle altre popolazioni costituisce un elemento importante. Se essa è assente, si deve temere che le altre popolazioni in parola e, di conseguenza, gli scambi con la popolazione dello Stato membro siano in futuro compromessi.

63. Tale problema potrebbe riguardare la popolazione finlandese del lupo in quanto parte della metapopolazione careliana, dato che detta specie sembra ormai essere oggetto di un'intensa caccia nelle zone russe della stessa metapopolazione. Le pratiche russe di cui trattasi sono certamente legate anche al fatto che la Russia non ha ratificato la Convenzione di Berna [27]. In ogni caso, il rapporto già citato classifica detta metapopolazione come «near threatened» (quasi minacciata), nonostante il suo collegamento con altre popolazioni russe [28]. Problemi analoghi potrebbero riguardare i rapporti tra la popolazione estone del lupo e le popolazioni russe nonché le popolazioni in Bielorussia, che ha denunciato la Convenzione di Berna con effetto dal 1º aprile 2024 [29].

64. È forse per tale motivo che la Corte ha inizialmente rifiutato, in una causa finlandese, di tener conto delle popolazioni presenti in paesi terzi ai fini della valutazione dello stato di conservazione nell'ambito della deroga prevista dall'articolo 16 della direttiva «Habitat» [30], e successivamente ha limitato, in una causa austriaca, tale possibilità agli Stati soggetti all'analogo regime di protezione previsto dalla Convenzione di Berna [31].

65. Per contro, un livello di tutela comparabile e giuridicamente garantito per le diverse popolazioni di una specie consente di attribuire una grande importanza allo scambio tra tali popolazioni ai fini dell'esame e della valutazione dello stato di conservazione di una di esse.

66. I rapporti in parola sarebbero ancora più importanti nell'ambito di un livello di tutela ancora più elevato, ad esempio in caso di applicabilità del più rigoroso articolo 12 della direttiva «Habitat» all'altra popolazione. Tuttavia, le altre popolazioni della metapopolazione baltica all'interno dell'Unione sono soggette alla stessa protezione che ricevono in Estonia, vale a dire alla protezione di cui all'articolo 14. In Polonia, però, si aggiunge ancora la protezione in 60 zone speciali di conservazione in base alla direttiva «Habitat» [32], che è stata esclusa negli Stati baltici. Inoltre, i lupo beneficeranno in futuro in tutti gli Stati membri degli obblighi di ripristino e di protezione degli habitat ai sensi dell'articolo 4 del regolamento sulla rinaturalizzazione [33].

67. I rapporti con le popolazioni in altri Stati devono avere un peso ancora maggiore qualora gli Stati interessati non solo applichino regimi di protezione analoghi, ma cooperino anche formalmente per la tutela di tale specie. Infatti, essi possono allora coordinare le loro misure di tutela in modo tale da ottimizzare detto scambio.

27 Stato delle firme e ratifiche della Convenzione di Berna (https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum= 104).

28 Citato alla nota 20, pag. 19.

29 Stato delle firme e ratifiche della Convenzione di Berna (https://www.coe.int/de/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum= 104).

30 Sentenza del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punto 60).

31 Sentenza dell'11 luglio 2024, Umweltverband WWF Österreich e a. (C-601/22, EU:C:2024:595, punto 63).

32 Biodiversity.europa.eu/species/1367.

33 Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869 (GU L, 2024/1991).

68. Tuttavia, anche senza una cooperazione formale vige, tra gli Stati membri, il principio di leale cooperazione, sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, secondo il quale l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati [34]. Ciò può includere, in particolare, la divulgazione di informazioni esistenti sulle popolazioni di specie protette nel proprio territorio.

5. Conclusione intermedia

69. Occorre dunque rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che ogni Stato membro è tenuto, nell'applicare l'articolo 14 della direttiva «Habitat», a garantire nel proprio territorio uno stato di conservazione soddisfacente delle specie elencate nell'allegato V la cui area di ripartizione naturale si estende su detto territorio. Tuttavia, nel valutare lo stato di conservazione di tali specie, lo Stato membro deve tenere conto degli scambi tra la sua popolazione e le popolazioni in altri Stati. La rilevanza degli scambi in parola per la valutazione prospettica dello stato di conservazione dipende, tra l'altro, dal grado di protezione di tali altre popolazioni e dalla portata della cooperazione, ai fini della tutela della specie, tra lo Stato membro e lo Stato in cui si trova un'altra popolazione.

B. Quarta questione – Esigenze economiche, sociali e culturali, nonché particolarità regionali e locali

70. Con la quarta questione si chiede se, ai fini della qualificazione dello stato di conservazione come soddisfacente, si possano prendere in considerazione anche esigenze economiche, sociali e culturali, nonché le particolarità regionali e locali. Essa trae chiaramente spunto dall'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva «Habitat», secondo cui le misure adottate a norma della direttiva tengono conto di dette esigenze e particolarità.

71. Nel procedimento principale, su tale base è stata sollevata l'obiezione secondo cui un aumento del numero di lupi comporterebbe gravi conflitti sociali ed economici nella società estone. L'argomento in parola implica che l'accettazione sociale di una specie sia determinante per stabilire in quale misura debba essere ammesso il prelievo di esemplari nell'ambiente naturale.

72. L'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva «Habitat» prevede tuttavia che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché il prelievo sia compatibile con il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente. L'entità del prelievo autorizzato non dipende quindi direttamente dall'accettazione sociale, bensì dal mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente.

73. Conformemente all'articolo 1, lettera i), prima frase, della direttiva «Habitat», come affermato [35], lo stato di conservazione designa l'effetto della somma dei fattori che, influendo sulla specie in causa, possono alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza delle sue popolazioni nel territorio europeo degli Stati membri.

74. Le esigenze economiche, sociali e culturali, nonché le caratteristiche regionali e locali rientrano tra detti fattori.

[34] V. sentenze del 17 dicembre 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Estradizione verso l'Ucraina) (C-398/19, EU:C:2020:1032, punto 48), e del 31 gennaio 2023, Puig Gordi e a. (C-158/21, EU:C:2023:57, punti 131 e 132).

[35] V. paragrafo 44 delle presenti conclusioni.

75. La Finlandia ritiene così che la rigorosa tutela del lupo ai sensi dell'articolo 12 della direttiva «Habitat» non sia compatibile con la gestione del patrimonio rangifero, che riveste una grande importanza culturale ed economica, in particolare per la minoranza Sami nel nord del paese. Pertanto, gli allegati IV e V della direttiva «Habitat» prevedono che, nell'area finlandese di gestione del patrimonio rangifero, al lupo non si applichi l'articolo 12, bensì l'articolo 14. Sembra che, in pratica, nessuna popolazione di lupi possa dunque insediarsi in tale area, poiché l'applicazione finlandese dell'articolo 14 consente di uccidere esemplari che migrano prima che essi possano riprodursi [36]. Indipendentemente dalla compatibilità della pratica finlandese in parola con l'articolo 14, le esigenze economiche, sociali e culturali, nonché le particolarità regionali e locali nell'area finlandese di gestione del patrimonio rangifero incidono manifestamente sullo stato di conservazione del lupo.

76. Tuttavia, è anche ipotizzabile che esigenze economiche, sociali e culturali, nonché particolarità regionali e locali abbiano un impatto positivo sullo stato di conservazione di talune specie, creando ad esempio le condizioni per la presenza della specie. Ad esempio, il criceto (c *ricetus cricetus*) dell'Europa centrale può utilizzare quasi solo terreni coltivati in un determinato modo [37]. La conservazione di tale specie presuppone quindi che dette esigenze e particolarità divengano effettive attraverso una corrispondente gestione delle superfici necessarie.

77. Ne consegue che le esigenze economiche, sociali e culturali, nonché le particolarità regionali e locali devono essere prese in considerazione nel valutare lo stato di conservazione delle specie, qualora tali esigenze e particolarità influiscano su detto stato di conservazione.

78. Occorre distinguere da tale considerazione la questione se i fattori di cui trattasi possano essere integrati nella valutazione prospettica dello stato di conservazione di cui all'articolo 1, lettera i), seconda frase, della direttiva «Habitat» in modo tale che esso debba essere considerato soddisfacente poiché una popolazione più ampia non sarebbe socialmente accettata.

79. Per valutare le condizioni rilevanti ai sensi dell'articolo 1, lettera i), seconda frase, della direttiva «Habitat», è necessario determinare, come affermato, lo stato attuale della popolazione della specie interessata in uno Stato membro ed effettuare una previsione riguardo all'evoluzione futura [38]. L'andamento delle popolazioni, l'area di ripartizione e l'habitat di una specie rientrano nelle particolarità locali e possono essere collegati a esigenze economiche, sociali e culturali. Tuttavia, anche conflitti con tali esigenze e particolarità possono, nella misura già descritta a titolo esemplificativo [39], costituire quanto meno fattori che contribuiscono allo stato attuale e incidere anche sulle previsioni.

80. Tuttavia, l'articolo 1, lettera i), seconda frase, della direttiva «Habitat» non contiene alcuna indicazione del fatto che lo stato di conservazione di una popolazione possa essere considerato soddisfacente per il solo motivo che ulteriori misure di tutela riguardanti la specie o una popolazione più ampia potrebbero generare conflitti con particolarità regionali o locali o con esigenze economiche, sociali e culturali. Al contrario, se gli Stati membri potessero far dipendere

[36] V. Kojola, I., Aspi, J., Hakala, A., Heikkinen, S., Ilmoni, C., e Ronkainen, S., «Dispersal in an expanding wolf population in Finland», *Journal of Mammalogy*, 2006, 87(2), pagg. da 281 a 286.

[37] V. le mie conclusioni nella causa Commissione/Francia (*Cricetus cricetus*) (C-383/09, EU:C:2011:23, paragrafo 62).

[38] V. paragrafo 57 delle presenti conclusioni.

[39] V. paragrafo 75 delle presenti conclusioni.

la valutazione dello stato di conservazione di una specie dalle esigenze economiche, sociali e culturali nonché dalle particolarità regionali e locali, potrebbero mettere a repentaglio l'obiettivo di conservazione della specie [40].

81. Come ho già peraltro rilevato per quanto riguarda la caccia al lupo nella Comunità autonoma di Castiglia e León (Spagna), le misure concretamente necessarie ai sensi dell'articolo 14 della direttiva «Habitat» dipendono dai fattori che pregiudicano lo stato di conservazione [41]. Pertanto, qualora le esigenze economiche, sociali e culturali, nonché le particolarità regionali e locali mettano in discussione o addirittura impediscano uno stato di conservazione soddisfacente, possono essere necessarie misure che siano in contrasto con tali esigenze o che si oppongano a tali particolarità.

82. Se le esigenze e particolarità in parola dovessero tuttavia prevalere, ciò può avvenire non già sulla base dell'articolo 14 della direttiva «Habitat», ma, tutt'al più, attraverso una deroga ai sensi dell'articolo 16. Tuttavia, anche detta disposizione presuppone che la specie mantenga uno stato di conservazione soddisfacente nonostante la deroga o che quest'ultima almeno non peggiori ulteriormente lo stato di conservazione non soddisfacente della specie e non impedisca il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, della specie stessa [42].

83. Si deve pertanto rispondere alla quarta questione dichiarando che le esigenze economiche, sociali e culturali, nonché le particolarità regionali e locali sono fattori che, ai fini della valutazione dello stato di conservazione delle specie di cui all'articolo 1, lettera i), prima frase, della direttiva «Habitat», influendo sulle specie protette, possono alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza delle loro popolazioni. Tuttavia, l'articolo 1, lettera i), seconda frase esclude che lo stato di conservazione di una specie sia considerato soddisfacente sulla base di tali esigenze e particolarità, fintantoché le condizioni enunciate in detta disposizione non siano accertabili.

C. Terza questione – Status di vulnerabilità del lupo secondo i criteri dell'IUCN

84. Con la sua terza questione, la Riigikohus (Corte Suprema) chiede se la popolazione regionale di una specie possa presentare uno stato di conservazione soddisfacente ai sensi dell'articolo 1, lettera i), della direttiva «Habitat», qualora tale popolazione sia stata classificata nella categoria di rischio «vulnerabile» (VU) in base ai criteri della lista rossa dell'IUCN.

85. La direttiva «Habitat» e, in particolare, la definizione di uno stato di conservazione soddisfacente ai sensi dell'articolo 1, lettera i), seconda frase, della medesima direttiva non prevedono espressamente che una valutazione in funzione delle categorie di rischio dell'IUCN debba essere rilevante ai fini della valutazione dello stato di conservazione di una specie.

[40] In tal senso, sentenza del 7 novembre 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punto 23).

[41] V. le mie conclusioni nella causa ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, paragrafi 99 e 100).

[42] Sentenze del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia (Caccia al lupo) (C-342/05, EU:C:2007:341, punto 29), e del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punto 68).

86. Tuttavia, per tale valutazione si devono utilizzare i migliori dati e metodi scientifici disponibili [43]. Pertanto, quando la valutazione di una popolazione in base ai criteri dell'IUCN figura tra tali dati o è fondata su di essi, deve essere presa in considerazione nel determinare lo stato di conservazione [44].

87. Inoltre, ci si potrebbe aspettare che la determinazione delle categorie di rischio in parola e la valutazione dello stato di conservazione perseguano obiettivi simili e portino quindi a risultati analoghi. Così, le valutazioni già menzionate della metapopolazione baltica del lupo [45], che la Tallinna Ringkonnakohus (Corte d'appello di Tallinn) ha utilizzato per dare una valutazione positiva dello stato di conservazione della popolazione estone, si basano sui criteri dell'IUCN.

88. Da tale punto di vista, la classificazione di una popolazione come «vulnerabile» (VU) sembra ostare all'ipotesi di uno stato di conservazione soddisfacente. Infatti, tale categoria di rischio indica, secondo la definizione dell'IUCN, l'esistenza di un elevato rischio di estinzione della specie in natura [46]. In presenza di un siffatto rischio, vi sarebbero dubbi che la specie, ai sensi dell'articolo 1, lettera i), seconda frase, primo trattino, della direttiva «Habitat», continui a lungo termine a essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene. Piuttosto, si dovrebbe temere un declino dell'area di ripartizione naturale (secondo trattino).

89. Tuttavia, è possibile confutare detta valutazione sulla base di risultanze scientifiche migliori [47], ad esempio grazie a dati più recenti o più completi o a problemi di carattere concettuale. Sono così stati elaborati i criteri dell'IUCN per attribuire una categoria di rischio ai fini della valutazione globale delle specie [48]. Come indica l'Estonia, alcune soglie non possono quindi essere trasferite automaticamente a singoli Stati che ospitano unicamente sottopopolazioni della specie. Per contro, la Commissione ricorda che l'IUCN ha pubblicato linee guida per l'applicazione dei suoi criteri a livello regionale e nazionale [49], che dovrebbero consentire di affrontare in modo adeguato il problema concettuale in esame.

90. Inoltre, l'obbligo di utilizzare i migliori dati e metodi scientifici disponibili non si spinge fino ad imporre agli Stati membri di accogliere valutazioni fondate su supposizioni puramente ipotetiche [50]. Si potrebbe pensare che ciò si verifichi nella presente causa, poiché, secondo la domanda di pronuncia pregiudiziale, la valutazione della popolazione estone di lupi come «vulnerabile» (VU) si fonda, tra l'altro, sul timore che, a causa di considerazioni politiche, l'Estonia potrebbe decidere in futuro di ridurre il numero di lupi. Per contro, nella misura in cui la valutazione si basa sull'installazione di recinzioni alla frontiera, si ha un fatto oggettivo la cui importanza è già stata menzionata per i rapporti con le popolazioni in Russia e Bielorussia [51].

43 Sentenza del 29 luglio 2024, ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, punto 65).

44 V. sentenza del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (Caccia primaverile all'edredone maschio) (C-217/19, EU:C:2020:291, punti 71, 72 e 82).

45 V. paragrafi 22 e 52 delle presenti conclusioni.

46 IUCN, *IUCN Red List Categories and Criteria, Version 3.1*., seconda edizione, Gland, Switzerland e Cambridge, UK, 2012, pag. 15.

47 In tal senso, sentenza del 28 giugno 2007, Commissione/Spagna (C-235/04, EU:C:2007:386, punti da 26 a 28, 35 e 39).

48 IUCN Standards and Petitions Committee, *Guidelines for Using the IUCN Red List Categories and Criteria, Version 16*, 2024, pag. 7.

49 IUCN Species Survival Commission, *Guidelines for Application of IUCN Red List Criteria at Regional and National Levels*, *Version 4.0*, gennaio 2010.

50 In tal senso, sentenze del 9 settembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e a. (C-236/01, EU:C:2003:431, punto 106); del 28 gennaio 2010, Commissione/Francia (C-333/08, EU:C:2010:44, punto 91), e del 19 gennaio 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, punto 60).

51 V. paragrafo 60 delle presenti conclusioni.

91. Occorre quindi rispondere alla terza questione dichiarando che gli Stati membri devono tenere conto di una valutazione della popolazione di una specie nel loro territorio come «vulnerabile» (VU) in base ai criteri dell'IUCN in quanto rientra tra i migliori dati e metodi scientifici disponibili per esaminare lo stato di conservazione nell'ambito dell'articolo 14 della direttiva «Habitat». Tuttavia, essi possono confutare i risultati sulla base di risultanze scientifiche migliori o a motivo di problemi concettuali e non sono tenuti ad accogliere supposizioni puramente ipotetiche.

D. Osservazioni conclusive sulla Convenzione di Berna

92. Infine, vorrei ricordare, insieme alla Corte nella sentenza WWF Österreich, che il lupo è stato finora mantenuto nell'elenco delle specie di cui all'allegato II della Convenzione di Berna, che sono oggetto di una tutela rigorosa in forza di tale Convenzione, di cui l'Unione è parte e che la vincola in forza del diritto internazionale [52].

93. Ai sensi dell'articolo 6, lettera a), di tale Convenzione, gli Stati contraenti devono vietare qualsiasi forma di uccisione intenzionale di lupi, vale a dire, in particolare, la caccia. L'articolo 9 della medesima ammette deroghe a detto divieto solo per taluni motivi tassativamente elencati, nel caso che non vi siano alternative e a condizione che la deroga non sia dannosa per la sopravvivenza della popolazione in oggetto. Tale criterio di tutela corrisponde in larga misura alla rigorosa tutela prevista agli articoli 12 e 16 della direttiva «Habitat».

94. Per contro, l'articolo 14 della direttiva «Habitat» recepisce l'articolo 7 di tale Convenzione, che è applicato da diversi Stati contraenti, come la Spagna, per il lupo sulla base di riserve.

95. L'Estonia ha aderito alla Convenzione nel 1992, vale a dire già prima della sua adesione all'Unione, e non ha formulato, a differenza, ad esempio, della Spagna [53], alcuna riserva per quanto riguarda la protezione del lupo.

96. Poiché la Convenzione, in quanto parte integrante del diritto dell'Unione, vincola gli Stati membri in forza dell'articolo 216, secondo comma, TFUE [54], l'Estonia è quindi tenuta, sia in base alla Convenzione sia in forza del diritto dell'Unione, a sottoporre il lupo a una tutela rigorosa.

97. Le disposizioni della direttiva «Habitat», che in Estonia si limitano a prevedere la protezione del lupo ai sensi dell'articolo 14, che invece è attenuata, non mutano la situazione. In particolare, esse non prevalgono sui requisiti previsti dalla Convenzione in qualità di l*ex specialis* o *lex posterior*. In primo luogo, non vi è alcuna contraddizione tra l'articolo 6 della Convenzione e l'articolo 14 della direttiva «Habitat». L'Estonia può agevolmente adempiere un obbligo senza violare l'altro. In considerazione del loro obiettivo di tutela, che è quello di garantire uno stato di conservazione soddisfacente della specie, gli obblighi sono addirittura complementari. In secondo luogo, non si può presumere che, con la direttiva «Habitat», l'Unione o l'Estonia abbiano voluto violare i propri obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione.

[52] Sentenza dell'11 luglio 2024, Umweltverband WWF Österreich e a. (C-601/22, EU:C:2024:595, punto 43).

[53] V. le mie conclusioni nella causa ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:83, paragrafo 46).

[54] V. sentenza del 15 luglio 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, punto 39).

98. Le presenti osservazioni relative all'interpretazione dell'articolo 14 della direttiva «Habitat» si limitano quindi esclusivamente a detto regime. Tuttavia, esse non giustificano una deroga alle più rigorose disposizioni di tutela della Convenzione di Berna. Tali disposizioni di tutela saranno tuttavia attenuate quando, nell'ambito della Convenzione, entrerà in vigore la modifica dello status di tutela del lupo, adottata su proposta dell'Unione [55].

V. Conclusione

99. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alla domanda di pronuncia pregiudiziale come segue:

1) Occorre rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che ogni Stato membro è tenuto, nell'applicare l'articolo 14 della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, a garantire nel proprio territorio uno stato di conservazione soddisfacente delle specie elencate nell'allegato V la cui area di ripartizione naturale si estende su detto territorio. Tuttavia, nel valutare lo stato di conservazione di tali specie, lo Stato membro deve tener conto degli scambi tra le sue popolazioni e le popolazioni in altri Stati. La rilevanza degli scambi in parola per la valutazione prospettica dello stato di conservazione dipende, tra l'altro, dal grado di protezione di tali altre popolazioni e dalla portata della cooperazione, ai fini della tutela della specie, tra lo Stato membro e lo Stato in cui si trova un'altra popolazione.

2) Occorre rispondere alla terza questione dichiarando che gli Stati membri devono tenere conto di una valutazione della popolazione di una specie nel loro territorio come «vulnerabile» (VU) in base ai criteri dell'IUCN in quanto rientra tra i migliori dati e metodi scientifici disponibili per esaminare lo stato di conservazione nell'ambito dell'articolo 14 della direttiva 92/43. Tuttavia, essi possono confutare i risultati sulla base di risultanze scientifiche migliori o a motivo di problemi concettuali e non sono tenuti ad accogliere supposizioni puramente ipotetiche.

3) Si deve rispondere alla quarta questione dichiarando che le esigenze economiche, sociali e culturali, nonché le particolarità regionali e locali sono fattori che, ai fini della valutazione dello stato di conservazione delle specie di cui all'articolo 1, lettera i), prima frase, della direttiva 92/43, influendo sulle specie protette, possono alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza delle loro popolazioni. Tuttavia, l'articolo 1, lettera i), seconda frase esclude che lo stato di conservazione di una specie sia considerato soddisfacente sulla base di tali esigenze e particolarità, fintantoché le condizioni enunciate in detta disposizione non siano accertabili.

[55] V. la decisione del comitato permanente della Convenzione di Berna, citata alla nota 4.