

Causa C-629/23**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

16 ottobre 2023

Giudice del rinvio:

Riigikohus (Corte suprema, Estonia)

Data della decisione di rinvio:

13 ottobre 2023

Ricorrente:

MTÜ Eesti Suurkiskjad

Resistente:

Keskkonnaamet

Interveniente:

Keskkonnaagentuur

Oggetto del procedimento principale

Ricorso del Mittetulundusühing Eesti Suurkiskjad (organizzazione senza scopo di lucro; in prosieguo: il «MTÜ») volto ad accertare l'illegittimità di una decisione del Keskkonnaamet (Autorità per l'ambiente, Estonia).

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267, paragrafo 3, TFUE, vertente sull'interpretazione dell'articolo 1, lettera i), dell'articolo 2, paragrafo 3, e dell'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva «Habitat».

Questioni pregiudiziali

- 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) 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.

Disposizioni di diritto dell'Unione citate

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, in prosieguo: la «direttiva Habitat»).

Giurisprudenza dell'Unione citata

Sentenze della Corte del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (caccia primaverile all'edredone maschio), C-217/19, EU:C:2020:291, del 10 ottobre 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, del 14 giugno 2007, Commissione/Finlandia, C-342/05, EU:C:2007:341, del 7 settembre 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, e del 7 novembre 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, punto 25.

Disposizioni di diritto nazionale citate

Looduskaitseeadus (legge sulla tutela della natura, in prosieguo: la «LKS»), articolo 1, articolo 3, articoli 46 e 49

Jahiseadus (legge sulla caccia, in prosieguo: la «JahiS»), articolo 22

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 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*, orso bruno *ursus arctos*) per il periodo 2012-2021». Secondo il piano, lo stato di tutte le popolazioni di grandi carnivori può essere considerato buono. Nel piano era stato stabilito l'obiettivo a lungo termine (30 anni) di mantenere la popolazione di lupi in uno stato di conservazione soddisfacente, tenendo conto degli aspetti ambientali, economici e sociali. Un obiettivo più specifico per il periodo 2012-2021 era la conservazione da 15 a 25 branchi di lupi con cuccioli, all'anno (una popolazione totale di circa 150-250 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.
- 2 Con decisione del 29 ottobre 2020, sulla base dell'articolo 22, paragrafo 2, della JahiS, il Keskkonnaamet (autorità per l'ambiente, in prosieguo il «KeA») ha fissato la quota di caccia al lupo per l'anno venatorio 2020/2021 sul territorio della Repubblica di Estonia a 140 esemplari in una prima parte. In base a tale decisione, il KeA è legittimato a modificare la quota di caccia al lupo stabilita nel provvedimento, su proposta del Keskkonnaagentuur (agenzia per l'ambiente, in prosieguo: il «KAUR»). Il KAUR stima che la pressione venatoria sui lupi sia stata inferiore al tasso di crescita della popolazione a causa delle cattive condizioni di innevamento nel 2019 e stima il numero di cucciolate di lupi nell'autunno 2020 tra 32 e 34. 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.
- 3 Il MTÜ Eesti Suurkiskjad (in prosieguo: il «ricorrente») ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione del KeA dinanzi al Tallinna Halduskohus (Tribunale amministrativo di Tallinn, Estonia), che lo ha respinto con sentenza del 1° ottobre 2021. Il Tallinna Halduskohus ha considerato la fissazione della quota di caccia in base all'articolo 22, paragrafo 2, del JahiS, una decisione discrezionale, che il giudice non potrebbe prendere al posto dell'autorità amministrativa. Il giudice potrebbe valutare se al momento di stabilire la quota di caccia siano stati presi in considerazione tutti i dati rilevanti e se tale quota non sia stata fissata in modo arbitrario. Il Tallinna Halduskohus ha ritenuto che, ai sensi della direttiva «Habitat», il lupo sarebbe una specie di interesse comunitario che deve essere sottoposta a rigorosa tutela, ma che l'allegato IV di tale direttiva

prevedrebbe una deroga al divieto della caccia al lupo, tra l'altro, per la popolazione estone di lupi, la quale figurerebbe nell'allegato V di tale direttiva. Secondo tale giudice, nell'adozione dell'atto amministrativo si è tenuto conto della relazione di monitoraggio redatta dal KAUR e della proposta di organizzazione della caccia al lupo ad essa allegata.

- 4 Il ricorrente ha interposto appello dinanzi al Tallinna Ringkonnakohus (corte d'appello di Tallinn, Estonia), chiedendo l'annullamento della sentenza del tribunale amministrativo e la pronuncia di una nuova sentenza che accolga il ricorso. Con sentenza del 30 giugno 2022, il Tallinna Ringkonnakohus ha respinto l'appello, lasciando immutato il dispositivo della sentenza del tribunale amministrativo, ma sostituendone in parte la motivazione. Nelle sue considerazioni, la corte d'appello ha tenuto conto anche del piano d'azione per la protezione e la gestione dei grandi carnivori per il periodo 2022-2031.
- 5 La corte d'appello ha constatato, tra l'altro, che le restrizioni imposte dalla direttiva «Habitat» differirebbero in modo significativo rispetto agli Allegati IV e V della stessa. A differenza della popolazione finlandese, le misure di conservazione a tutela della popolazione estone di lupi sarebbero ammesse ma non obbligatorie. Pertanto, quanto stabilito dalla Corte nella sentenza *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* non sarebbe pienamente rilevante nel caso di specie. La posizione della Corte nella citata causa, secondo cui la parte dell'area di ripartizione naturale di una popolazione che si estende a talune parti del territorio di uno Stato terzo, il quale non sarebbe vincolato agli obblighi di rigorosa tutela delle specie di interesse per l'Unione, non potrebbe essere valutata, sarebbe rilevante anche al di fuori del contesto dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva «Habitat», per la valutazione dell'ammissibilità di attività idonee a incidere sullo stato di conservazione di una specie. Nello stabilire le quote di caccia, l'Estonia potrebbe prendere in considerazione solo la parte dell'area di ripartizione naturale del lupo in cui la popolazione sarebbe protetta dal diritto dell'Unione. 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.
- 6 Secondo la relazione «Key actions for Large Carnivore Populations in Europe» [Azioni chiave per le popolazioni di grandi carnivori in Europa] (2015), commissionata dalla Commissione, la popolazione di lupi baltici negli Stati membri dell'Unione (escluse le parti al di fuori dell'Unione europea) comprenderebbe approssimativamente tra 900 e 1400 esemplari (di cui il 20% in Estonia), rispetto ai quali lo stato della popolazione sarebbe stabile e rientrerebbe nella categoria LC (*least concern*) [a rischio minimo] della lista rossa dell'IUCN,

ossia non sarebbe classificato come in pericolo (pag. 47). Sarebbe quindi inappropriato un parallelo con le popolazioni di lupo in Carelia (circa 150 esemplari in Finlandia) e in Scandinavia (complessivamente 250-300 esemplari in Svezia e Norvegia) che, stando alla relazione, sarebbero classificati EN (*endangered*), vale a dire in pericolo).

- 7 Il ricorrente ha presentato ricorso in cassazione, chiedendo l'annullamento parziale della sentenza della corte d'appello e la pronuncia di una nuova sentenza che accolga il ricorso. Il convenuto chiede il rigetto del ricorso per cassazione.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 8 Il **MTÜ Eesti Suurkiskjad** ha sostanzialmente sostenuto, in primo grado e in appello, che lo stato di conservazione del lupo in Estonia non sarebbe soddisfacente e che la caccia a 140 lupi renderebbe più difficile il conseguimento di uno stato soddisfacente, che il piano d'azione non attuerebbe gli orientamenti adottati dalla Commissione europea (Guidelines for Population Level Management Plan for Large carnivores, 2008) (in prosieguo: gli «Orientamenti della Commissione europea del 2008»), che il provvedimento del KeA permetterebbe l'abbattimento di quasi tutti gli esemplari riproduttori in un'unica stagione venatoria, che la caccia al lupo non sarebbe legata alle zone danneggiate e che le quote di caccia non sarebbero state stabilite tenendo conto della perdita di habitat (deforestazione intensiva) e delle patologie che colpiscono i lupi. Il MTÜ Eesti Suurkiskjad ha altresì sollevato dubbi circa l'accuratezza, la sufficienza e la precisione dei dati scientifici, delle analisi e dei metodi su cui sarebbe basata la decisione del KeA.
- 9 Nel procedimento di cassazione, il ricorrente ha sottolineato che la Corte aveva stabilito che le specie figuranti in una lista rossa nazionale sarebbero considerate in uno stato di conservazione non soddisfacente ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva «Habitat» [sentenza Commissione/Finlandia, C-342/05, punto 26, e Commissione/Finlandia, (caccia primaverile di edredoni comuni maschi), C-217/19, punti 79 e 80]. L'Estonia non potrebbe interpretare in modo diverso i criteri per uno stato di conservazione soddisfacente. Lo stato di conservazione insoddisfacente del lupo sarebbe stato noto già dal 2008 (categoria della lista rossa «quasi minacciato») e con certezza, al più tardi, dal 2019, vale a dire prima dell'adozione della decisione del KeA. Per quanto riguarda le decisioni in materia ambientale, comprese quelle concernenti lo stato della popolazione o dell'habitat di una specie, qualsiasi dubbio scientifico dovrebbe essere escluso (sentenza Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, punti 66 e 69).
- 10 Il ricorrente ha sottolineato che in base ai criteri dell'IUCN, il lupo sarebbe classificato nella lista rossa nella categoria «vulnerabile». Il secondo metodo, più completo, per determinare lo stato della specie sarebbe la modellazione dell'analisi della vitalità della specie (*population viability analysis*), che per il lupo estone sarebbe prevista solo in futuro. Entrambi i metodi di valutazione verrebbero

trattati anche negli orientamenti commissionati dalla Commissione. Secondo gli orientamenti, lo stato di un grande carnivoro non può essere considerato soddisfacente se anche un solo indicatore indica uno stato insoddisfacente (pag. 22). Mentre il convenuto ha sostenuto che gli orientamenti non sarebbero vincolanti, il ricorrente afferma che nulla giustificerebbe la loro inosservanza e che non sarebbe stato presentato alcun metodo alternativo di peso analogo. Gli orientamenti sarebbero stati invocati anche dall'avvocato generale J. Kokott. (conclusioni nelle cause Commissione/Finlandia, C-342/05, EU:C:2006:752, paragrafo 52, e Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:93, paragrafo 39).

- 11 Il ricorrente sostiene che, nella sua sentenza, la corte d'appello non avrebbe considerato il principio di precauzione. Nel contesto della protezione della natura, dovrebbero essere adottate misure di conservazione sufficientemente efficaci prima che lo stato di una specie o di un habitat si deteriori (conclusioni dell'avvocato generale nella causa Commissione/Irlanda, C-418/04, EU:C:2006:569, paragrafi da 58 a 60). Nella sentenza *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, la Corte avrebbe deciso che un piano di gestione dei grandi carnivori non potrebbe costituire automaticamente un fondamento per l'applicazione delle deroghe di cui all'articolo 16, ma che le condizioni di una deroga dovrebbero sempre essere esaminate caso per caso (punti da 49 a 53). Lo stesso approccio dovrebbe essere adottato nel fissare una soglia massima di caccia per una specie figurante nell'Allegato V. Gli obiettivi dell'articolo 2, paragrafi 1 e 2, della direttiva «Habitat» avrebbero maggiore importanza rispetto alla possibilità, enunciata al paragrafo 3 del medesimo articolo, di tener conto anche dell'impatto sociale e culturale (sentenza *First Corporate Shipping*, C-371/98, punto 25).
- 12 Il **KeA** ha fatto valere, in sostanza, che, in Estonia, il lupo non rientrerebbe in nessuna delle categorie di tutela ai sensi dell'articolo 46 della LKS. L'Estonia disporrebbe di una deroga geografica nella direttiva «Habitat», in virtù della quale i lupi potrebbero essere cacciati sulla base di un piano d'azione ai sensi dell'articolo 49, paragrafo 1, punti 2 e 3, della LKS. Il piano d'azione, che non sarebbe vincolante né potrebbe essere sottoposto a un controllo giurisdizionale, sarebbe elaborato in collaborazione con i migliori scienziati, esperti, rappresentanti delle autorità responsabili e gruppi di interesse in tale settore. Secondo il KEA, i citati orientamenti della Commissione europea hanno carattere indicativo. Il convenuto ha sottolineato che la popolazione di lupi in Estonia sarebbe in uno stato di conservazione soddisfacente. In ragione delle dimensioni ridotte del territorio, la popolazione non potrebbe essere valutata solo all'interno dell'Estonia. Il livello di popolazione di lupi della parte baltica all'interno dell'Unione europea è stimato tra gli 870 e i 1400 esemplari. Lo sviluppo della popolazione di lupi potrebbe essere considerato stabile e le fluttuazioni della popolazione potrebbero essere considerate normali. Dal 2002 il livello di popolazione di lupi sarebbe quasi triplicato. Secondo le previsioni della relazione sul monitoraggio della selvaggina, il numero di cucciolate prognosticato in via preliminare sarebbe compreso tra 32 e 34, pari a 320-340 esemplari. La caccia a

140 esemplari consentirebbe all'Estonia di adempiere agli obblighi assunti nei confronti dell'Unione.

- 13 Nel procedimento di cassazione, il KeA ha sottolineato che la gestione della popolazione di lupi si baserebbe sui risultati del monitoraggio e di un'analisi scientifica e che l'obiettivo del piano d'azione non sarebbe solo quello di mantenere lo stato soddisfacente del lupo, ma anche la gestione del lupo, dal momento che gli attacchi al bestiame e agli animali domestici sarebbero piuttosto frequenti in Estonia. La deroga di cui all'allegato IV della direttiva «Habitat» sarebbe stata richiesta dall'Estonia in ragione dello stato soddisfacente dei lupi in Estonia e del potenziale impatto negativo su altre specie di selvaggina, sulla proprietà e sulla salute umana in caso di forte densità demografica. La categoria «vulnerabile» dell'IUCN non sarebbe assegnata in base ai criteri della direttiva «Habitat». Secondo la metodologia di valutazione dei siti Natura, in Estonia il lupo continuerebbe a trovarsi in uno stato soddisfacente. Inoltre, secondo i criteri della lista rossa, lo stato del lupo non sarebbe realmente peggiorato, piuttosto, sarebbe cambiata la metodologia di valutazione.
- 14 Il KeA ha affermato che l'obbligo di tenere conto degli aspetti economici e sociali nell'elaborazione di un piano d'azione risulterebbe dall'articolo 49, paragrafo 3, della LKS. L'obiettivo della tutela delle specie sarebbe quello di garantire un equilibrio tra lo stato soddisfacente della specie, da un lato, e gli aspetti economici e sociali dall'altro. Se il KeA, basandosi su una valutazione completa fondata sulle conclusioni tratte dai dati raccolti scientificamente e sulle migliori conoscenze sintetizzate nel piano d'azione, concludesse che lo stato della specie è soddisfacente e che rimarrà tale anche dopo il raggiungimento della quota di caccia, l'onere della prova contraria incomberebbe al ricorrente.
- 15 Il **KAUR** ha affermato che la raccomandazione relativa alla quota e alla struttura della caccia per l'anno in corso sarebbe fondata su previsioni di crescita della popolazione basate sul livello di popolazione dell'anno precedente, sul numero di esemplari cacciati e su diversi indicatori biologici. Al riguardo, si sarebbe tenuto conto di un possibile errore e il principio di precauzione sarebbe stato rispettato. L'attuale stato soddisfacente del lupo (almeno 15 cucciolate) sarebbe stato raggiunto nel 2007 e da allora non sarebbe mai stato inferiore (tra 17 e 32 cucciolate, 24 in media). Prima della stagione venatoria 2020, sarebbero esistite prove attendibili per 22 cucciolate e il 28 dicembre 2020 le cucciolate sarebbero già state 26. Nel corso degli ultimi 15 anni, la ripartizione regionale delle proposte di caccia al lupo non solo avrebbe tenuto conto della densità di popolazione dei lupi, ma anche dell'entità e della distribuzione geografica dei danni da essi causati al bestiame e agli animali domestici. I danni causati dai lupi al bestiame nel 2020 sarebbero stati i più deleteri dal 2007 (sarebbero stati uccisi: 1326 pecore, 44 bovini e 44 cani). La caccia al lupo nelle riserve naturali e nelle aree limitrofe sarebbe stata limitata in modo più incisivo.
- 16 Nel procedimento di cassazione, il KAUR ha sottolineato che i criteri dell'IUCN sarebbero stati sviluppati per valutare lo stato di conservazione delle specie a

livello globale. Nella valutazione secondo la lista rossa, lo stato delle specie verrebbe esaminato a livello nazionale, ma nel caso delle specie con esigenze territoriali elevate, livelli di popolazione relativamente ridotti e un'elevata capacità migratoria, come il lupo, le popolazioni verrebbero tuttavia considerate a livello transnazionale. Il gruppo direttivo incaricato della valutazione della lista rossa estone avrebbe deciso di declassare la categoria di un solo livello, a «vulnerabile», segnatamente in vista di possibili scenari futuri negativi. Tale decisione sarebbe motivata, tra l'altro, dall'esacerbazione dell'opinione pubblica dovuta all'aumento della popolazione di lupi e dei danni da essi causati, che potrebbe condurre alla decisione politica di ridurre drasticamente la popolazione di lupi (come è successo in Svezia), e all'installazione di recinzioni alla frontiera orientale, che limiterebbe il movimento degli animali. Il piano d'azione terrebbe conto non solo degli aspetti ambientali, ma anche degli aspetti economici e sociali, per determinare lo stato soddisfacente della popolazione di lupi. La popolazione minima auspicata sarebbe determinata principalmente da un punto di vista ambientale, mentre la popolazione massima sarebbe stabilita da un punto di vista sociale ed economico (soglia di tolleranza).

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 17 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della LKS, uno degli obiettivi di tale legge è la protezione della natura, garantendo uno stato soddisfacente della fauna selvatica. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, della LKS, lo stato di una specie è considerato soddisfacente se il livello della sua popolazione indica che, in un futuro più distante, tale specie continuerà ad essere un elemento vitale del suo habitat naturale o riproduttivo, se la sua area di ripartizione naturale non si riduce e se esiste e continuerà verosimilmente ad esistere un habitat sufficientemente esteso da garantire la conservazione a lungo termine della popolazione della specie.
- 18 L'obbligo del mantenimento di uno stato soddisfacente della specie discende dalla direttiva «Habitat». Ai sensi dell'articolo 1, lettera i) della direttiva, si intende per stato di conservazione di una specie l'effetto della somma dei fattori che, influenzando sulle specie in causa, possono alterare a lungo termine la ripartizione e l'importanza delle sue popolazioni nel territorio di cui all'articolo 2 (vale a dire, nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato). Ai sensi di tale disposizione, lo stato di conservazione di una specie 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 e l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile, e quando esiste e continuerà probabilmente ad esistere un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine.
- 19 Tenuto conto del fatto che le disposizioni pertinenti della LKS traspongono la direttiva «Habitat», le nozioni di «stato» e di «stato di conservazione» devono

essere considerate sinonimi. A fini di chiarezza, in prosieguo verrà sempre utilizzata la denominazione «stato di conservazione».

- 20 Ai sensi dell'articolo 1, lettera g), della direttiva «Habitat», le specie di interesse comunitario figurano negli allegati II, IV e/o V. Il lupo figura in tutti questi allegati. Nell'allegato II, perché la conservazione di tale specie richiede la designazione di aree speciali di conservazione e nell'allegato IV in quanto specie animale di interesse comunitario che richiede una protezione rigorosa, laddove, tuttavia, l'allegato IV esclude, tra l'altro, le popolazioni estoni elencate nell'allegato V come specie di interesse comunitario il cui prelievo nella natura e il cui sfruttamento potrebbero formare oggetto di misure di gestione.
- 21 In Estonia, l'elaborazione di un piano d'azione per la conservazione e la gestione di una specie è disciplinata dall'articolo 49 LKS, che al paragrafo 1 prevede l'elaborazione di un piano d'azione per garantire, tra l'altro, uno stato (vale a dire uno stato di conservazione) soddisfacente della specie qualora i risultati della valutazione scientifica della specie mostrino che le misure finora adottate non permettono di garantirlo, o qualora lo richieda un obbligo internazionale (punto 2), nonché la gestione di una specie qualora i risultati della valutazione scientifica della specie mostrino che un aumento della sua popolazione avrebbe un impatto ambientale importante o costituirebbe una minaccia per la salute umana o la proprietà (punto 3). Il piano d'azione deve contenere informazioni sulla biologia, il livello di popolazione e la ripartizione della specie, le condizioni necessarie per assicurare uno stato di conservazione soddisfacente della specie minacciata di estinzione, i rischi, l'obiettivo di conservazione o di gestione, l'ordine di priorità e il calendario delle misure necessarie per conseguire uno stato di conservazione soddisfacente della specie o per la sua gestione, e il bilancio per l'organizzazione della conservazione o della gestione (paragrafo 2).
- 22 Il piano d'azione adottato nel 2012 mira, tra l'altro, a mantenere lo stato di conservazione soddisfacente del lupo, sia a livello delle popolazioni estoni che a livello delle popolazioni baltiche. Il piano d'azione spiega che la popolazione baltica di lupi fa parte della metapopolazione eurasiatica del lupo, la cui area di ripartizione comprende Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia nordorientale, Bielorussia, Ucraina settentrionale e parte dell'oblast russa. Il piano d'azione indica la popolazione approssimativa di lupi in Lettonia (nel 2008), Lituania (nel 2008) e nei territori della Russia confinanti con l'Estonia (nel 2010). Viene fatto riferimento all'esistenza di piani di conservazione e di conservazione e gestione del lupo in paesi limitrofi (ad esempio, la Lettonia, la Bielorussia e la Finlandia dispongono di tali piani, in Lituania e Polonia sono in fase di elaborazione, mentre la Russia non dispone di un tale piano) e vengono fornite informazioni circa la possibilità di cacciare il lupo in tali paesi. Nell'ambito della cooperazione internazionale, il piano d'azione sottolinea, in particolare, la partecipazione di un rappresentante estone al gruppo di lavoro dell'IUCN e i legami con i colleghi in Finlandia, Svezia, Norvegia, Lettonia, Lituania, Polonia e Russia. Conformemente al piano d'azione, hanno periodicamente luogo scambi di informazioni con i colleghi lettoni sull'evoluzione delle popolazioni di grandi carnivori e sulle quote

di caccia. Nel piano d'azione si ritiene che lo stato di conservazione delle popolazioni estoni di grandi carnivori potrebbe essere considerato soddisfacente.

- 23 Il piano d'azione 2022 fornisce una panoramica della ricerca genetica sulla popolazione di lupi effettuata nel 2018/2019, che ha permesso una stima più cauta della popolazione di lupi di almeno 65 esemplari e una stima più ottimistica di almeno 122 esemplari. Entrambe le cifre sono tuttavia state sottostimate. Secondo il piano d'azione, il numero di cucciolate nel 2020 era di 31. Il piano d'azione indica chiaramente che le popolazioni di grandi carnivori in Estonia devono essere considerate parte delle popolazioni baltiche, ma che, a prescindere dallo stato di conservazione delle popolazioni baltiche, lo stato di conservazione e la sostenibilità delle popolazioni locali in Estonia sono certamente altrettanto importanti. Mentre lo stato delle popolazioni baltiche è classificato «a rischio minimo» secondo i criteri della lista rossa dell'IUCN, la popolazione estone è classificata come «vulnerabile» (*vulnerable*) laddove il livello di rischio è stato declassato di un livello in ragione del presunto buon collegamento con le popolazioni vicine; se si tenesse conto unicamente dello stato di conservazione della popolazione in Estonia, la valutazione sarebbe «in pericolo» (*endangered*). È probabile che lo stato di conservazione delle popolazioni possa deteriorarsi rapidamente se la pressione venatoria è troppo elevata o se sopravvengono altri fattori (ad esempio, malattie). La soglia per la popolazione di lupi è stata fissata tra 20 e 30 branchi con cuccioli di età inferiore a un anno prima della stagione venatoria, e un numero di esemplari in età riproduttiva, o una popolazione di base, di oltre 140 esemplari nella stagione primaverile. La limitazione è basata sulle dimensioni calcolate della popolazione baltica di ciascuna specie, sulle raccomandazioni dell'IUCN e della LCIE [Large Carnivore Initiative for Europe], secondo cui la popolazione baltica complessiva dovrebbe comprendere almeno 1000 esemplari in età riproduttiva, sulla parte di habitat forestali estoni nell'area di ripartizione della popolazione baltica (circa il 20-25%), sulla densità di popolazione inferiore alla media dell'area di ripartizione baltica degli ungulati in quanto specie preda in Estonia, nonché sulle stime dell'età e della struttura sociale della popolazione effettuate dagli specialisti del monitoraggio della fauna selvatica del KAUR e la tolleranza sociale dell'Estonia. Tra i fattori di rischio per la popolazione di lupi, il piano d'azione mette in evidenza, tra l'altro, la caccia eccessiva e, a titolo di esempio, la mancanza di cooperazione internazionale.
- 24 Secondo il giudice del rinvio, non è chiaro se, al momento dell'adozione delle misure di cui all'articolo 14 della direttiva «Habitat», uno stato di conservazione soddisfacente ai sensi dell'articolo 1, lettera i), debba essere mantenuto 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 caso dell'Estonia della popolazione baltica) nel territorio degli Stati membri. Tale questione è rilevante ai fini della decisione della presente causa, dal momento che lo stato di conservazione soddisfacente della popolazione baltica di lupi non viene contestato ma, secondo il ricorrente, la valutazione dell'IUCN non consente di considerare soddisfacente lo stato di conservazione della popolazione regionale estone di lupi. Il piano d'azione 2022 tratta entrambi i livelli, tuttavia, secondo le

osservazioni del convenuto, per valutare la conformità della popolazione di lupi ai criteri IUCN, il piano d'azione 2012 si basa sulla popolazione baltica.

- 25 Un'interpretazione letterale della direttiva «Habitat» deporrebbe, a prima vista, a favore di una nozione di popolazione più estesa [l'articolo 1, lettera i), fa riferimento allo stato di conservazione della specie «nel territorio specificato nell'articolo 2», vale a dire «nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato»]. D'altra parte, i vari obblighi di assicurare, monitorare e riferire sullo stato di conservazione delle specie sono imposti a ciascuno Stato membro individualmente e non in relazione alle popolazioni nel loro complesso. Del pari, l'allegato IV della direttiva, che prevede deroghe, tra l'altro, al regime di protezione del lupo, trasferendolo dall'allegato IV all'allegato V, non contiene alcuna indicazione sulla popolazione nel complesso, ma tratta separatamente le popolazioni di ciascun paese.
- 26 Per quanto consta al giudice del rinvio, la Corte non ha fornito una risposta chiara a tale questione nella sua giurisprudenza precedente. Sebbene nella causa *Luonnonsojeluyhdistys Tapiola*, la Corte abbia esaminato la necessità di garantire uno stato di conservazione soddisfacente nell'ambito di una deroga ai sensi dell'articolo 16 della direttiva «Habitat» indicando, in particolare, l'opportunità di valutare l'impatto della deroga sui diversi territori della popolazione (punti 58 e 59 della sentenza), in tale causa essa non si è tuttavia pronunciata sulla questione di quale territorio si debba prendere in considerazione qualora sia applicabile l'articolo 14, o qualora lo stato di conservazione della popolazione sia diverso da un territorio all'altro. La Corte ha affermato espressamente solo che non si potrebbe tenere conto della parte dell'area di ripartizione naturale della popolazione interessata che si estende a talune parti del territorio di uno Stato terzo, che non sia vincolato agli obblighi di rigorosa tutela della specie di interesse per l'Unione (ibidem, punto 60). Di conseguenza, le parti della popolazione baltica al di fuori dell'Unione europea (inclusa la Russia) non possono certamente essere prese in considerazione nella fattispecie.
- 27 Gli orientamenti della Commissione europea del 2008 affermano che esisterebbero molti approcci diversi per definire una popolazione e che una popolazione sarebbe una struttura gerarchica a più livelli. Secondo gli orientamenti, la nozione di popolazione utilizzata nella direttiva «Habitat» corrisponde piuttosto alla nozione scientifica di sottopopolazione, ma negli orientamenti viene utilizzato, per semplicità, il termine «popolazione» (pagg. 7 e 8). Gli orientamenti riconoscono che lo stato di conservazione di una popolazione può essere valutato più accuratamente valutando la popolazione nel suo insieme, che valutando le parti della popolazione all'interno delle frontiere nazionali (pag. 23). D'altro canto, gli autori degli orientamenti sottolineano che l'approccio della direttiva resterebbe formalmente specifico a ciascun Stato membro e che un approccio più ampio richiederebbe un chiarimento da parte della Commissione per esentare gli Stati membri dall'obbligo specifico a ciascun paese (pag. 26). Tuttavia, un approccio a livello della popolazione implicherebbe anche la necessità di piani di gestione transfrontalieri o, quantomeno, la definizione di

determinate condizioni in un piano nazionale, che dovrebbero essere soddisfatte dalle popolazioni degli Stati limitrofi, per essere tenuti in considerazione e, se del caso, per tener conto dell'evoluzione della situazione (il che richiederebbe un monitoraggio continuo della situazione transfrontaliera attraverso la cooperazione scientifica) (pag. 27). A quanto risulta al giudice del rinvio, non esiste una cooperazione formale, almeno per quanto riguarda la conservazione del lupo, ma solo una comunicazione informale tra scienziati.

- 28 Come suggerito dagli orientamenti della Commissione del 2008, sarebbe quindi necessaria una forma di cooperazione transfrontaliera per comprendere la popolazione su una scala più ampia. Qualora nel rispondere alla prima questione la Corte ritenga che ai fini dell'applicazione dell'articolo 14 della direttiva «Habitat» sia determinante lo stato di conservazione dell'intera popolazione sul territorio degli Stati membri, si pone la questione se tale direttiva 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, compreso il coordinamento delle misure di conservazione e di gestione, o addirittura un piano di gestione comune, o, in caso contrario, 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 se, inoltre, il piano di gestione nazionale debba stabilire le condizioni concrete che le popolazioni dei paesi limitrofi devono soddisfare affinché le misure possano essere applicate con le modalità previste.
- 29 Qualora la Corte ritenga che anche lo stato di conservazione della popolazione regionale di uno Stato membro debba essere soddisfacente al fine di poter adottare misure ai sensi dell'articolo 14, occorre rispondere alla questione del rapporto tra la valutazione dello stato di conservazione della popolazione ai sensi della direttiva «Habitat» e la valutazione secondo i criteri della lista rossa dell'IUCN. Il giudice del rinvio chiede quindi alla Corte di precisare se l'articolo 1, lettera i), della direttiva «Habitat» debba essere interpretato nel senso che una popolazione regionale di una specie classificata come vulnerabile nella categoria di rischio «*vulnerable*» in base ai criteri della lista rossa dell'IUCN, non può avere uno stato di conservazione soddisfacente ai sensi della direttiva «Habitat». Il ragionamento della Corte nelle sentenze Commissione/Finlandia, C-342/05 (punti 26 e 27) e Commissione/Finlandia (caccia primaverile all'edredone maschio), C-217/19 (punti da 77 a 80), che possono tuttavia essere interpretate diversamente, sembra deporre in tal senso. Un collegamento analogo si riscontra anche negli orientamenti della Commissione del 2008 (pagg. da 18 a 20).
- 30 Nella presente controversia, il convenuto e il KAUR hanno sempre sottolineato che un aumento del numero di lupi comporterebbe gravi conflitti sociali ed economici. Uno dei principali argomenti a favore dell'autorizzazione alla caccia al lupo è la necessità di ridurre i danni causati dalla selvaggina. L'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva «Habitat», secondo cui le misure adottate in forza di tale direttiva tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché

delle particolarità regionali e locali, sembra, in qualche modo, suffragare tale argomento. Secondo il giudice del rinvio, è più logico interpretare la direttiva nel senso che le considerazioni economiche e sociali possono essere prese in considerazione nella scelta delle misure solo a condizione che sia garantito lo stato di conservazione sufficiente della popolazione e che la determinazione dello stato di conservazione soddisfacente della popolazione sia una valutazione puramente scientifica, che non dipende da tali considerazioni ambientali. Purché sia garantito uno stato di conservazione soddisfacente, tali considerazioni possono, tra l'altro, deporre a favore di una limitazione della crescita della popolazione (v. anche Orientamenti della Commissione del 2008, pag. 24).

- 31 Il giudice del rinvio chiede pertanto alla Corte di rispondere alla questione se l'articolo 1, lettera i), della direttiva «Habitat», letto 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.

DOCUMENTO D'INFORMAZIONE