



**E.N.P.A.**  
**ENTE NAZIONALE PROTEZIONE ANIMALI**

ENTE MORALE / ODV



---

SEDE CENTRALE

Al Senato della Repubblica

All'attenzione della IV commissione politiche dell'Unione Europea

Oggetto: legge di delegazione europea 2025

L'Ente Nazionale Protezione Animali desidera sottoporre all'attenzione del Presidente e della Commissione tutta, il documento seguente relativo all'ipotesi di declassamento del lupo augurandosi che le considerazioni contenute e maturate attraverso la nostra lunga esperienza e la nostra competenza possano contribuire al mantenimento di uno status di protezione assolutamente necessario.

In fede

Annamaria Procacci – ENPA Odv

## PROPOSTA DI DIRETTIVA CHE MODIFICA LO STATUS DI PROTEZIONE DEL LUPO

A nome dell'Ente Nazionale Protezione Animali, desidero ringraziare vivamente il Presidente e tutta la Commissione per l'attenzione.

La materia, infatti, è di estrema rilevanza per quanto riguarda la conservazione di una specie ancora a rischio di estinzione.

Io sono stata uno dei legislatori della **legge numero 157 del 1992** - "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" - una legge complessa, maturata attraverso un lungo confronto tra tutti i portatori di interesse, che all'articolo 2 volle il Lupo (*Canis lupus*) quale specie particolarmente protetta.

Ma già all'articolo 1, fu posto il principio fondamentale che "La fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale".

Un filo diretto lega, dunque, quell'articolo al novellato **articolo 9 della Costituzione**, che tra i principi fondamentali reca quello per cui "la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi".

La scelta di dichiarare quali specie particolarmente protette i grandi predatori - l'Orso e il Lupo - nasceva dalla consapevolezza di come fossero stati portati sull'orlo della scomparsa a causa di incontrollate uccisioni.

Noi legislatori avevamo non solo la volontà di dare continuità a queste preziose forme di vita, ma anche la consapevolezza della loro importanza nell'ambiente per la funzione di regolazione naturale che esercitano, mantenendo in equilibrio le popolazioni delle altre specie selvatiche.

In questi anni, è maturata una profonda cultura di rispetto nell'opinione pubblica anche nei confronti degli animali selvatici, mentre la scienza ci ha indotto a conoscerli sempre più approfonditamente.

Non altrettanto si può dire della maturazione di questa proposta di nuova direttiva, che riduce lo status di protezione del Lupo da strettamente protetto a protetto.

**Riteniamo tale proposta non condivisibile, anzi un errore, in quanto fondata su una carenza di informazione, di istruttoria e contrassegnata da elementi contraddittori** che molto sinteticamente desidero esporvi.

**La legislazione italiana, invece, ha già tutti gli strumenti normativi ed applicativi per risolvere ogni eventuale problema di convivenza con il Lupo.** I metodi per prevenire ogni conflitto con le attività economiche esistono, ma l'applicazione della **PREVENZIONE** è gravemente carente.

**:: LA PROPOSTA DI NUOVA DIRETTIVA: CARENZA DI INFORMAZIONE, CARENZA DI ISTRUTTORIA. CONTRADDIZIONI GIURIDICHE ED ECONOMICHE.**

Come da tante parti è stato rilevato, la decisione del Consiglio dell'Unione Europea di modifica alla Convenzione di Berna che dal 1979 governa lo status del Lupo, è stata adottata senza aver fatto una acquisizione e corretta valutazione dei dati relativi alla popolazione dei lupi nell'Unione, sia a livello scientifico che a livello tecnico, senza aver condotto nei Paesi membri una istruttoria sulle misure di prevenzione adottate e sulle uccisioni illegali. Carenze e omissioni che hanno condizionato negativamente tutti i passaggi procedurali successivi.

L'Ente Nazionale Protezione Animali, nel 2023, ha inviato alla Commissione Europea un documento sul Lupo, proprio denunciando le numerose criticità in relazione al suo stato di conservazione.

Nel dicembre 2024, da parte di alcune associazioni, è stato presentato un ricorso alla Corte di Giustizia Europea. L'abbassamento del livello di protezione del Lupo comporta, infatti, il rischio molto elevato di ridurre di nuovo la sua popolazione in condizioni di declino, se non di provocarne nuovamente il processo di rarefazione e di scomparsa, con tutti i conseguenti impatti in natura. È fondamentale riconoscere che il **Lupo, bioregolatore, è il primo predatore degli ungulati, ruolo essenziale e volutamente ignorato**. Eppure, il ristabilimento o il mantenimento degli equilibri ambientali è prezioso non solo per tutta la biodiversità, ma anche per l'economia. **È paradossale - e inaccettabile - che chi invoca massicce operazioni sui cinghiali invochi la fucilazione dei lupi.**

:: IL LUPO IN ITALIA.

Occorre valutare con estrema attenzione la situazione del Lupo nel nostro Paese. L'ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - valuta la presenza in circa 3. 200 esemplari. Ma questa popolazione, come è ampiamente riconosciuto, perde almeno il 10% dei suoi individui ogni anno: un dato approssimato per difetto, in quanto basato esclusivamente sui soli esemplari rinvenuti. **Il Lupo è vittima di un bracconaggio spietato** - attraverso avvelenamenti, tagliole, lacci, spari, investimenti intenzionali - **che rappresenta una ferita gravissima per il consolidamento della sua popolazione.**

**Il bracconaggio in Italia è un fenomeno criminale sistematico e non affrontato, né risolto.**

L'Unione Europea ci ha messo ripetutamente sotto accusa sia con gli atti del 2017 - che hanno dato vita a un Piano d'Azione italiano che - fatta eccezione per il grande sforzo delle forze dell'ordine- non è stato assolutamente applicato, sia più recentemente con la procedura Pilot 2023, attualmente sfociata in una procedura di infrazione.

Il bracconaggio è spessissimo impunito e le stesse sanzioni presenti sono assolutamente insufficienti, anzi ridicole, in particolare l'articolo 727- bis del Codice Penale, che dovrebbe punire le uccisioni di specie particolarmente protette.

**Del tutto errata la valutazione per cui le uccisioni "legali" del Lupo attraverso la deroga rappresenterebbero un calmiera per il bracconaggio: al contrario, sarebbero un segnale di incoraggiamento alla rottura di un "tabù".**

Molte specie oggetto di controllo faunistico come, ad esempio, volpi e cinghiali, sono comunque vittime di uno spietato bracconaggio nonostante un regime di "caccia" intenso e quasi continuativo.

:: LE CONTRADDIZIONI GIURIDICHE.

Fermo restando che la sussidiarietà in materia ambientale è generalmente adottata *in melius* e non *in peius*, nonché fermo restando che la modifica della Convenzione di Berna **non obbliga** l'Unione Europea ad una modifica *in primis* della Direttiva, e che una modifica della Direttiva **non obbliga** l'Italia ad una modifica *in primis* della legge 157/92, la frettolosa decisione di procedere ad un abbassamento del grado di protezione del Lupo si pone in contraddizione con elementi giuridici fondamentali, patrimonio dell'Unione Europea.

In primo luogo, il **principio di precauzione**, che rappresenta un elemento basilare della politica ambientale dell'Unione.

In secondo luogo, **il principio di proporzionalità e l'articolo 16 della Direttiva "Habitat" (92/ 43)**, che prevede la possibilità di ricorso alla deroga subordinata ad alcune condizioni stringenti, tra cui **l'assenza di altre soluzioni valide: queste esistono** e sono costituite da quell'insieme di misure che danno vita alla **prevenzione**.

:: PREVENZIONE

Sotto il profilo tecnico, esse, nella esigenza di tutela della zootecnia, significano adozione di recinti elettrificati per il bestiame, cani da guardiania, ricovero notturno degli animali, presenza del pastore/allevatore, gestione corretta dei rifiuti edibili, nonché nella gestione corretta degli animali morti.

Abbiamo portato anche all'attenzione della Magistratura **la mancata o insufficiente adozione di questi strumenti**, che pure dovrebbero essere di routine e che vengono anche forniti gratuitamente in alcune aree della Penisola. Tuttavia, anche nei casi di applicazione, occorre verificare e monitorare l'efficacia degli stessi, compreso il loro corretto funzionamento e stato di manutenzione.

A titolo di esempio, l'ISPRA riporta che, relativamente ai danni su bovini ed equini nel periodo 2020- 2022, nelle predazioni risultava la presenza del pastore nel 3, 3% dei casi; la presenza dei cani da guardiania nel 12, 2%; la presenza di recinzioni elettrificate nel 16, 5% dei casi.

A titolo di esempio, inoltre, si riporta quanto riferisce la "Relazione tecnica sistemi di alpeggio, vulnerabilità alle predazioni da Lupo e metodi di prevenzione nelle Alpi (febbraio 2015) nell'ambito del progetto LIFE 12 nat/it/000807 Wolfalps" che testimonia come l'utilizzo di almeno due sistemi di prevenzione, in particolar modo i cani da guardiania e la recinzione elettrificata, **azzeri gli attacchi e le vittime**.

Sono sottovalutate le **esperienze degli allevatori virtuosi** che hanno affermato un modello di zootecnia in grado di convivere con i predatori **senza il verificarsi di conflitti**.

Ricordiamo che se necessario, è possibile ricorrere anche a strumenti di dissuasione.

:: LE CONTRADDIZIONI ECONOMICHE.

È davvero paradossale, come già accennato, che chi invoca l'uccisione dei lupi sia il maggior sostenitore di azioni estremamente forti nei confronti dei cinghiali per i danni arrecati alle produzioni agricole. Infatti, non ci stancheremo mai di ripeterlo, **il Lupo è il primo predatore e bioregolatore delle popolazioni di cinghiali, come degli altri ungulati**.

La funzione di regolazione delle popolazioni naturali significa **la ricomposizione di squilibri demografici con conseguenze positive su tutta la biodiversità**. Oggi la rilevanza del ruolo del *Canis lupus* è dimostrata anche dall'allontanamento degli ungulati dai vigneti, dai frutteti, dagli arativi, allontanamento dovuto proprio alla presenza del Lupo sul territorio.

È ancora più essenziale oggi, in presenza dell'emergenza della PSA - Peste Suina Africana - a differenza dai cacciatori, che spaventano e disperdono i cinghiali, aumentando così la diffusione della patologia - **i lupi cacciano e abbattano primariamente gli animali malati**, senza disperdere i soggetti sani fuori dal territorio, fungendo da elemento di controllo della trasmissione della malattia.

**Occorre una corretta informazione a tutti i livelli per prevenire grossolani errori ai danni non solo della fauna predatrice, ma anche delle attività economiche che vengono esercitate.**

:: DANNI E RANDAGISMO.

La frettolosa e generica attribuzione al Lupo dei danni alla zootecnia non tiene - volutamente o meno - conto dell'aspetto riguardante il randagismo o il vagantismo canino, vale a dire il fenomeno dei cani padronali lasciati liberi o di gruppi di cani in stato di abbandono che si uniscono per sopravvivere. Questo rappresenta un aspetto ancora troppo sottovalutato della questione danni alla zootecnia.

L'Italia, che pure si era data nel 1991 una legislazione di avanguardia, divenuta modello per molti altri paesi, la legge 281 dell'agosto 1991- Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo -, **non ha poi visto una adeguata applicazione di questa normativa**.

Il riferimento è particolarmente forte alle regioni del Centro - Sud, dove il randagismo comporta ancora grandi sofferenze per i cani lasciati in stato di abbandono e di inciviltà, con conseguenze che non sono state ancora adeguatamente esaminate. Ma anche stavolta gli strumenti ci sono e consistono nella applicazione – finalmente - della legge quadro in modo responsabile e capillare, come chiediamo da molto tempo alle regioni meridionali e anche, in parte, del centro Italia.

## :: L'ACCERTAMENTO DEL DANNO

Esso rappresenta un passaggio essenziale. E' legato all'intervento di veterinari competenti, in grado di identificare l'autore della predazione attraverso l'esame degli animali predati.

Da sempre, sosteniamo la necessità di **indennizzo pieno alle attività colpite**. Ma agli **imprenditori zootecnici debbono essere garantite informazione, formazione, assistenza tecnica nella predisposizione delle misure di prevenzione**.

## :: CONCLUSIONI.

La misura di abbassamento dello stato di protezione del Lupo è estremamente grave, pericolosa, controproducente. Essa rischia di **incoraggiare il fenomeno del bracconaggio, di provocare danni alle attività economiche agricole, di colpire una delle specie più importanti nel mantenimento degli equilibri ambientali**.

**Non risolve affatto i problemi della zootecnia.**

L'Ente Nazionale Protezione Animali chiede al Parlamento di mantenere la normativa di tutela prevista dall'articolo 2 della legge 157/ 92 e di promuovere le politiche di prevenzione, ai fini della corretta convivenza tra le attività umane ed il Lupo.

Annamaria Procacci

[annproc@hotmail.it](mailto:annproc@hotmail.it)

[faunaselvatica@enpa.org](mailto:faunaselvatica@enpa.org)