

OSSERVAZIONI SU LEGGE DELEGAZIONE EUROPEA 2025

Articolo 6

(Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/1069 sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi)

Emendamento 1

Al comma 2 aggiungere dopo le parole “ai sensi dell’articolo 5 della direttiva (UE) 2024/1069” la seguente frase “assicurando un’interpretazione ampia della nozione di implicazioni transfrontaliere, tale da includere anche la diffusione transnazionale online delle informazioni, la partecipazione pubblica su piattaforme digitali e la presenza di soggetti economici operanti in più Stati membri.”

Motivazione

Il disegno di legge delega il Governo a definire la nozione di “questioni con implicazioni transfrontaliere” sulla base del criterio negativo dell’art. 5 della direttiva. Proponiamo un ampliamento della nozione di “implicazioni transfrontaliere”. Per evitare interpretazioni restrittive, riteniamo opportuno specificare nella delega che la definizione deve includere qualsiasi elemento connesso alla circolazione digitale dell’informazione, poiché la direttiva tutela attività di partecipazione pubblica spesso svolte tramite pubblicazioni online che superano immediatamente i confini nazionali. Inoltre, la definizione deve considerare come rilevante qualsiasi collegamento con operatori economici multinazionali, anche se stabiliti in Italia, quando i loro interessi o attività hanno dimensione sovranazionale.

Emendamento 2

All’articolo 6 aggiungere il seguente comma

“Nell’esercizio della delega, il Governo assicura che le misure di protezione contro le azioni giudiziarie abusive trovino applicazione anche nei confronti delle organizzazioni della società civile e degli enti del terzo settore attivi nella partecipazione pubblica su questioni di interesse generale.”

Motivazione

Al fine di introdurre principi di tutela rafforzata per le organizzazioni della società civile, riteniamo sia utile specificare nella delega l’inclusione di associazioni, ONG, riconosciute dalla normativa italiana per un recepimento conforme agli artt. 4 e 6 della direttiva.

Emendamento 3

All'articolo 6 aggiungere il seguente comma

“Prevedere strumenti di tutela processuale rapida e immediata, inclusi meccanismi di rigetto anticipato delle domande manifestamente infondate, cauzioni per le spese e inversione dell'onere della prova sulla fondatezza della domanda, nel rispetto degli articoli 11-13 della direttiva (UE) 2024/1069.”

Motivazione

Riteniamo che debba essere espressa la previsione di strumenti processuali accelerato per il rigetto delle domande abusive, specificando un criterio direttivo. La direttiva prevede strumenti quali: il rigetto anticipato, la richiesta di cauzioni, l'onere probatorio sul ricorrente. Tali elementi non sono menzionati nella delega, lasciando al Governo margini interpretativi ampi.

Emendamento 4

All'articolo 6 aggiungere il seguente comma

“Prevedere un quadro sanzionatorio efficace, proporzionato e dissuasivo nei confronti dei soggetti che promuovano azioni giudiziarie abusive, anche attraverso il riconoscimento del diritto della vittima al risarcimento integrale dei danni, materiali e immateriali.”

Motivazione

Riteniamo debbano essere inserite indicazioni sulle sanzioni contro le azioni abusive. La direttiva impone agli Stati l'introduzione di sanzioni “effettive, proporzionate e dissuasive” nei confronti di chi promuove SLAPP. La delega su tale argomento è silente con il rischio di produrre un recepimento minimo.

Emendamento 5

All'articolo 6 aggiungere il seguente comma

“Assicurare la non esecutività nel territorio nazionale delle decisioni giudiziarie provenienti da Paesi terzi qualificate come abusive ai sensi della direttiva (UE) 2024/1069, nonché la possibilità per la vittima di ottenere adeguati rimedi dinanzi ai giudici italiani.”

Motivazione

Riteniamo opportuno inserire un criterio direttivo che tuteli contro le sentenze provenienti da paesi terzi. La direttiva stabilisce che le sentenze SLAPP provenienti da Paesi terzi non debbano essere riconosciute né eseguite, e che le vittime possano ottenere risarcimento nello Stato di domicilio.



Emendamento 6

All’articolo 6 aggiungere il seguente comma

“Prevedere che enti ed organizzazioni dotati di legittimo interesse, inclusi quelli operanti nella tutela ambientale, democratico-partecipativa e dei diritti civili, possano intervenire nei procedimenti giudiziari aventi natura abusiva ai sensi della direttiva.”

Motivazione

La direttiva consente alle associazioni di intervenire nei procedimenti SLAPP a tutela della parte bersaglio. A garanzia dell’intervento delle associazioni e organizzazioni della società civile nel processo, proponiamo di integrare tale elemento nella delega per impedire interpretazioni restrittive.

Emendamento 7

All’articolo 6 aggiungere il seguente comma

“Prevedere iniziative di formazione e aggiornamento per la magistratura e gli operatori del diritto relative alle garanzie procedurali e sostanziali introdotte dalla direttiva (UE) 2024/1069.”

Motivazione

Il fenomeno contro le SLAPP è nuovo nell’ordinamento italiano, per tale motivo riteniamo sia utile prevedere una formazione mirata dei giudici sull’esercizio del potere di rigetto anticipato e sulle garanzie UE è essenziale per l’effettività della norma.

Emendamento 8

All’articolo 6 aggiungere il seguente comma

“Assicurare che il recepimento della direttiva non comporti regressioni rispetto al livello di tutela già riconosciuto dall’ordinamento e possa introdurre garanzie ulteriori rispetto ai minimi europei.”

Motivazione

Proponiamo di inserire una clausola di non regressione e di miglioramento delle tutele. La direttiva stabilisce che gli Stati possono adottare standard più elevati rispetto a quelli minimi, ed è opportuno non limitarsi al recepimento minimo.

Articolo 7

(Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/1069 sulla protezione delle persone attive nella partecipazione pubblica da domande manifestamente infondate o procedimenti giudiziari abusivi)

Proposta di modifica

Pur mantenendo lo spostamento del riferimento al lupo dall'allegato IV all'allegato V della Direttiva 92/43/CEE, si chiede di non dare attuazione ai commi 1 e 2 dell'Articolo 7, recante la delega per il recepimento integrale della direttiva (UE) 2025/1237 che modifica, nella normativa vigente, lo status di protezione del lupo, mantenendo così la condizione di specie strettamente protetta nella legislazione nazionale e il suo inserimento negli allegati di protezione più severi nella normativa nazionale.

Motivazione

Il lupo (*Canis lupus*), in qualità di predatore apicale, svolge un ruolo fondamentale nella regolazione dei processi ecosistemici e nel mantenimento degli equilibri ecologici. Un ecosistema funzionalmente integro è infatti caratterizzato dalla presenza di tutti i livelli trofici della catena alimentare, all'interno della quale i predatori rappresentano una componente strutturale essenziale. In tale contesto, la presenza del lupo contribuisce in modo significativo al controllo delle popolazioni di altre specie, limitando fenomeni di sovrappopolazione che potrebbero determinare alterazioni della biodiversità e della stabilità ecosistemica. Al contrario, la riduzione o l'assenza di questa specie è frequentemente associata all'insorgenza di dinamiche ecologiche sfavorevoli, quali l'aumento numerico incontrollato delle specie preda, in particolare degli ungulati, nonché la proliferazione di specie alloctone invasive (ad es. *Myocastor coypus*), con conseguenze negative sugli ecosistemi e su specifici ambiti socio-economici, tra cui le attività agrosilvopastorali. In tale prospettiva, la tutela della biodiversità e degli ecosistemi — quali valori costituzionalmente garantiti ai sensi dell'art. 9, comma 3, della Costituzione — si realizza necessariamente anche attraverso la conservazione attiva del lupo e del ruolo ecologico a esso attribuibile. In definitiva, l'assenza ovvero la riduzione della presenza del lupo risulta essere pregiudizievole per quei "beni" che lo Stato italiano ha inteso ed intende tutelare: biodiversità ed ecosistemi.

A dispetto di ciò, lo status di protezione del lupo è stato abbassato con la Convenzione di Berna nel dicembre 2024 e dalle istituzioni UE nella primavera 2025. La modifica mirata della Direttiva sugli Habitat, che ha declassato lo status di protezione del lupo da 'strettamente protetto' a 'protetto', è entrata in vigore il 14 luglio 2025 e gli Stati membri avranno tempo fino al 15 gennaio 2027 per la trasposizione. Tuttavia, gli Stati membri possono scegliere di mantenere una protezione rigorosa.

In modo particolare, la Decisione (UE) 2024/2669 del Consiglio dell'Unione Europea del 26.09.2024 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, Serie L, del 10 ottobre 2024) relativa alla presentazione, a nome dell'Unione europea, della proposta di emendamento degli allegati II e III della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa e alla posizione poi adottata, a nome dell'Unione, nella 44^a riunione del Comitato permanente della

Convenzione di Berna, è stata oggetto di un ricorso proposto in data il 6 dicembre 2024 dalla ONG “Green Impact” e altri, per possibili errori di procedura e/o di valutazione che hanno portato il Comitato permanente della Convenzione di Berna ad accogliere la proposta avanzata dal Consiglio dell’Unione Europea. Ha fatto seguito, in data 15 agosto 2025, un secondo ricorso legale vertente sulla presunta violazione dei requisiti formali e sostanziali e su errori procedurali della direttiva (UE) 2025/1237, chiedendo quindi l’annullamento della stessa.

Difatti, al contrario di quanto dedotto dal Consiglio dell’Unione europea, nonostante vi sia un incremento della popolazione di lupi su scala continentale, lo stato di conservazione della specie non è favorevole in sei delle sette regioni biogeografiche dell’Unione Europea (Pannonica, Continentale, Alpina, Atlantica, Mediterranea, del Mar Nero e Boreale). In tali bioregioni è stato accertato (dalla stessa Commissione Europea, attraverso il documento “The situation of the Wolf (Canis Lupus) in the European Union - An In-depth Analysis”²) che il lupo ha uno stato di conservazione “sfavorevole-inadeguato”. Ciò significa che, anche se la specie non è minacciata nel prossimo futuro, sono comunque necessari ulteriori sforzi per raggiungere uno stato di conservazione favorevole in tutta l’Europa.

Il 12 giugno 2025, la Corte di giustizia dell’Unione europea ha ribadito che lo stato di conservazione di una specie protetta deve essere valutato e raggiunto in ciascun singolo Stato membro, e non su base regionale o transfrontaliera. Ha inoltre chiarito che esigenze economiche, sociali e culturali, nonché caratteristiche regionali e locali, possono essere prese in considerazione, ma non possono di per sé giustificare la classificazione dello stato di conservazione di una specie come favorevole. È pertanto fondamentale che la rendicontazione sullo stato di conservazione degli habitat e delle specie ai sensi della Direttiva Habitat si basi esclusivamente su dati scientifici solidi e affidabili, raccolti mediante metodologie rigorose e armonizzate. Soprattutto, tali dati non sono ancora stati analizzati dall’Agenzia europea dell’ambiente al fine di determinare lo stato delle popolazioni a livello regionale. Nessuna decisione volta a recepire il declassamento dello status di protezione e/o a gestire attivamente le popolazioni di lupo dovrebbe essere adottata prima che dati aggiornati, trasparenti e basati sulla scienza confermino che tali decisioni non mettano a rischio la sopravvivenza a lungo termine delle popolazioni.

Inoltre, secondo The Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) (Gruppo Specialistico della IUCN che si occupa della conservazione e gestione dei grandi carnivori in Europa) la proposta di declassamento attuale appare prematura e infondata e non ne raccomanda l’adozione affermando che il declassamento generico del lupo su tutto il continente non appare giustificato. Gli esperti LCIE sottolineano proprio che non esistono evidenze scientifiche a supporto del fatto che una riduzione dello status di protezione possa alleviare i conflitti socio-economici legati alla presenza dei lupi. Al contrario i conflitti sociali più profondi difficilmente saranno risolti con un abbassamento del livello di protezione, perché questa decisione potrebbe soddisfare alcune parti interessate, ma scontentarne altre. Basare un declassamento su una volontà politica non solo potrebbe

¹ chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgjclefindmkaj/https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-43167-analyse-commission-europeenne-loup-2023.pdf

compromettere gli sforzi di conservazione raggiunti finora, ma creare un precedente pericoloso per altre specie oggetto di tutela².

Appare dunque evidente come la proposta del Consiglio dell'Unione europea si fondi su una motivazione apparente e, in ogni caso, sproporzionata ed esorbitante. È infatti notorio il fatto che il regime di protezione attuale previsto dalla Convenzione di Berna e dall'Allegato IV della Direttiva Habitat consente già l'abbattimento dei lupi. Il tutto nel rispetto di appositi criteri e quando ciò risulta necessario per prevenire gravi danni al bestiame ovvero rischi per la sicurezza umana. A ciò consegue come già oggi sia possibile intervenire in situazioni problematiche e come, pertanto, il declassamento rappresenti non solo una soluzione inutile, ma un approdo abnorme e pericoloso per la specie di cui trattasi. A questo proposito, una recente lettera a firma di circa 213 organizzazioni chiede agli Stati membri di non ridurre lo status di protezione del lupo per i motivi sopra esposti, ma anzi ad intensificare gli sforzi per promuovere la coesistenza tra i lupi e le comunità rurali dal momento che il declassamento dello status di protezione del lupo rischia di compromettere gli sforzi esistenti a sostegno della coesistenza tra la specie e le comunità locali, poiché alimenta la falsa percezione che la caccia al lupo rappresenti una soluzione alla predazione sul bestiame.

Per quel che riguarda, specificamente, il territorio della Repubblica italiana (che rientra nella bioregione Alpina, Continentale e Mediterranea, in cui, tutto considerato, lo stato della conservazione della specie appare favorevole) l'ISPRA – l'Istituto (italiano) Superiore per la Protezione e per la Ricerca Ambientale – con un rapporto edito nel mese di luglio 2022, ha accertato che su un totale di 17.989 eventi di predazione totale, in un periodo di osservazione quinquennale (2015 – 2019), soltanto 9.750 (54,2%) di tali predazioni sono state effettivamente attribuite al lupo dopo l'effettuazione di attività di sopralluogo. A fronte di tali eventi, sempre secondo il sopra menzionato rapporto dell'ISPRA, le somme concesse a titolo di indennizzo durante il periodo 2017-2019 sono risultate pari in totale a € 247.033 per una media di € 49.406 annui.

Da ciò si evince come, al contrario di quanto sostenuto dal Consiglio dell'Unione Europea, l'impatto economico del lupo, sebbene non trascurabile, sia di dimensioni più contenute, mentre la sua parziale ripresa comporti ancora una sfida socioculturale per quanto riguarda la coesistenza con l'uomo. Questa sfida va affrontata non con strategie inefficaci quale il controllo numerico, ma con altri metodi come quelli che le evidenze scientifiche dimostrano essere più efficaci: le strategie di prevenzione del danno. La prevenzione dei danni causati dalla predazione dei lupi al bestiame, infatti, è fondamentale per promuovere una convivenza sostenibile tra le attività zootecniche e la fauna selvatica. Le principali strategie di prevenzione, particolarmente efficaci quando vengono combinate e adattate alle specifiche condizioni locali, includono: l'utilizzo di recinzioni metalliche o elettrificate sia fisse che mobili⁴, la custodia attiva del bestiame (sorveglianza e presenza umana),

² chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://lciepub.nina.no/pdf/638670498186284408_LCIE%20-20statement%20on%20wolf%20downlisting%20proposal.pdf

³

Stima dell'impatto del lupo sulle attività zootecniche in Italia. Analisi del periodo 2015 – 2019 (Luglio 2022), <https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/biodiversita/monitoraggio-nazionale-del-lupo/impatto-del-lupo-sulle-attivita-zootecniche>

⁴ https://agricoltura.regione.emilia-romagna.it/fauna-e-caccia/fauna/gestione-lupo/progetto-sperimentale-di-prevenzione-degli-attacchi-da-lupo-agli-allevamenti-zootecnici?utm_source=chatgpt.com

affidamento e valorizzazione del ruolo dei cani da guardiana (come il pastore maremmano-abruzzese)⁵, l'utilizzo di ricoveri notturni, la corretta gestione dei rifiuti e delle carcasse, gli interventi di dissuasione. È essenziale che gli allevatori ricevano formazione adeguata e supporto continuo per implementare correttamente queste misure. Inoltre, il supporto delle istituzioni attraverso finanziamenti e consulenze tecniche facilita l'adozione di tali pratiche da parte degli allevatori⁶.

L'ipotesi di introdurre la possibilità di abbattere i lupi come misura di gestione, attraverso interventi selettivi, solleva serie perplessità sia sul piano della tutela della specie sia su quello dell'efficacia concreta del provvedimento. Tale approccio appare, infatti, in netto contrasto con la necessità di proteggere il lupo, una specie il cui stato di conservazione resta fragile e tutt'altro che stabilmente garantito. Sostenere che gli abbattimenti selettivi possano rappresentare una risposta adeguata alle problematiche legate alla presenza del lupo nei territori europei significa ignorare sia la sproporzione del mezzo rispetto al fine, sia la mancanza di prove sulla reale efficacia di tali interventi. La proposta di declassamento del lupo, avanzata dal Consiglio dell'Unione Europea, rischia in questo senso di aprire la strada a pratiche che minano i risultati finora raggiunti in termini di conservazione.

A peggiorare il quadro interviene anche il fenomeno del bracconaggio, una realtà spesso trascurata o sottovalutata nei dibattiti istituzionali. Il Consiglio dell'Unione Europea, in particolare, non ha tenuto in considerazione questo fattore, né lo ha analizzato o messo in relazione con le proprie proposte. Eppure, la diffusione del bracconaggio potrebbe sommarsi agli effetti degli abbattimenti legali, compromettendo gravemente gli sforzi di conservazione finora compiuti. Va ricordato che lo stato di conservazione favorevole, obiettivo fondamentale della politica ambientale europea, si sta raggiungendo solo grazie a strumenti di protezione che, fino ad oggi, si sono rivelati adeguati. Abbandonare queste strategie per introdurre misure drastiche e potenzialmente dannose significherebbe fare un passo indietro, rinunciando a una gestione fondata su dati scientifici e principi di sostenibilità.

In conclusione, l'introduzione degli abbattimenti selettivi quale strumento di gestione della fauna selvatica non solo risulta in contrasto con le esigenze di tutela della specie *Canis lupus*, ma si configura altresì come una misura inefficace e potenzialmente pregiudizievole. In luogo del ricorso a interventi di natura emergenziale e repressiva, appare necessario procedere al rafforzamento delle politiche di conservazione, nonché all'adozione di strategie efficaci di contrasto al fenomeno del bracconaggio, al fine di garantire un equilibrato bilanciamento tra la presenza del lupo e lo svolgimento delle attività antropiche.

Emergono elementi che contraddicono la posizione del Consiglio dell'Unione Europea: è ancora necessario rafforzare la tutela del lupo, perché molte popolazioni europee non hanno raggiunto uno stato di conservazione adeguato e devono consolidarsi numericamente e territorialmente. Questa esigenza è legata alla vera sfida dell'Unione, che consiste nel mantenere e potenziare le attuali politiche di conservazione, adottando anche strategie realmente efficaci — come adeguate misure di

⁵ <https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/wolfnet-legambiente-consegna-cuccioli-di-pastore-maremmano-abruzzese-a-tutela-degli-allevamenti-in-sila/>

⁶ chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/biblioteca/protezione_natura/qcn_lupo.pdf?utm_source=chatgpt.com



prevenzione del danno — per ridurre i conflitti che possono sorgere, soprattutto nelle aree di recente espansione della specie. Scegliere di non proseguire con una tutela rigorosa genera divisioni e, a causa dei contrapposti approcci, rischia di far perdere di vista l'obiettivo fondamentale delle politiche europee e nazionali: la conservazione della biodiversità.

Infine, va tenuto in considerazione il fatto che la direttiva 92/43/CEE è uno strumento nel settore dell'ambiente che consente agli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore purché compatibili con i trattati, come previsto dall'articolo 193 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ai fini della direttiva 92/43/CEE, dunque, gli Stati membri restano liberi di mantenere un livello rigoroso di protezione del lupo.

Per tutti questi motivi, visto anche che gli Stati membri avranno ancora la possibilità di mantenere un livello più elevato di protezione del lupo, se ritenuto necessario ai sensi del diritto nazionale⁷, si chiede che l'Italia mantenga un livello rigoroso di protezione della specie su tutto il proprio territorio nazionale anche a fronte dello spostamento del riferimento al lupo dall'allegato IV all'allegato V della direttiva 92/43/CEE.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_711