

Deroghe, ZPS e il cattivo recepimento della Direttiva Uccelli **Dal Governo finalmente uno stop alle violazioni delle regole europee**

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Stop alle deroghe sulla caccia. Il Governo ha varato il decreto legge che detta disposizioni urgenti per assicurare un più puntuale recepimento e una più compiuta attuazione della direttiva comunitaria 79/409 sulla conservazione degli uccelli selvatici. Con il decreto legge in commento, ancora in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, il Governo Italiano ha deciso di fornire una prima, ma incisiva risposta ad una serie di problematiche afferenti il (cattivo!) recepimento, nel nostro paese, della Direttiva Uccelli.

A completamento di quanto già illustrato nella relazione di accompagnamento che si riporta in calce, si osserva, da un lato, come con il provvedimento che viene in essere si sia cercato, in primo luogo, di individuare misure di tutela specifiche per le Zone di protezione speciale, di cui l'ordinamento italiano continuava a difettare, nonostante l'apertura di ben quattro procedure di infrazione a suo carico, due nel 2004 (le nn. 4926 e 4242) e due nel 2006 (le nn. 4043 e 2131), cui deve aggiungersi, evidentemente, anche la condanna definitiva inflitta dalla Corte di Giustizia alla Repubblica Italiana con sentenza 20 marzo 2003 nella causa C-378-01, sempre per inadempimento della Direttiva Uccelli.

Al contempo, il governo italiano ha altresì cercato di adeguare il disposto di cui all'art.19-bis della legge quadro 11 febbraio 1992 n.157, introdotto, come è noto, dalla legge 3 ottobre 2002 n.221, ai dettami della Direttiva testè richiamata, introducendo, se del caso, anche la possibilità, da parte del governo, di agire in via sostitutiva, nei confronti delle autorità regionali, cui lo stesso ordinamento conferisce il potere di applicare il regime dei prelievi in deroga, che abbiano emanato leggi in contrasto coi dettami della Direttiva. Meccanismo che, come è noto, trova la necessaria copertura costituzionale nell'art.120 della Costituzione, nonché copertura legislativa nell'art.8 comma 4 della legge n.131 del 2002.

A tal fine, sembra affatto appropriata, sotto il profilo tecnico-normativo, la scelta operata dal governo di ricorrere allo strumento del decreto legge, unico strumento, alla luce della stringente necessità da un lato, in grado di superare immediatamente le procedure di infrazione richiamate nella succitata relazione, nonché, soprattutto, idoneo scongiurare che le contestazioni, peraltro affatto fondate, operate dalla Commissione, possano ripercuotersi, dal punto di vista finanziario, anche nel contesto della PAC e dei programmi di Sviluppo Rurale (PSR).

Sul punto, è bene sottolineare come le procedure di infrazione che vengono in essere, risultando evidentemente rilevanti per la tutela e la conservazione della biodiversità. Orbene, nella nuova programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-13, questa viene individuata addirittura quale tema strategico dal Regolamento 05/1698/CEE sul sostegno allo sviluppo rurale e dunque quale vincolo oggettivo all'approvazione, da parte della Commissione, dei PSR presentati dalle Regioni ovvero dalla Province Autonome. Al punto che la stessa Commissione, verrebbe da aggiungere coerentemente, ha già dichiarato a non rendersi disponibile, in pendenza delle procedure di infrazione, ad avviare i negoziati prodromici all'approvazione dei Piani, che dovrebbero entrare in vigore dal 1° gennaio 2007.

Dal punto di vista strettamente finanziario, un eventuale blocco dei PSR comporterebbe gravissimi danni per tutto il settore, cui, per i prossimi sette anni, non potrebbero confluire ben 8,3 miliardi di euro, a valere sul Fondo Agricolo per lo Sviluppo rurale (FEASR).

A conclusioni non dissimili si perviene andando ad analizzare le conseguenze che la mancata chiusura della procedura di infrazione produrrebbe sul fronte della Politica Agricola Comune (PAC), per cui, dal 2003, è stato parimenti introdotto il cd. regime di condizionalità, in riferimento all'applicazione della Rete Natura 2000, di cui la Direttiva Uccelli costituisce parte integrante, e che ha già generato, a cagione della sua cattiva applicazione, l'avvio di una procedura di penalizzazione.

Come nel precedente caso, nella denegata ipotesi in cui non venisse prontamente superata la procedura di infrazione, ne conseguirebbe una penalizzazione stimata si attesterebbe sull'1% del montante complessivo degli aiuti erogati a carico del primo pilastro della PAC.

Da ultimo, giova ricordare come, laddove la cattiva applicazione della Direttiva è da ricondurre alla responsabilità delle singole Regioni ovvero delle Province Autonome, ciò nondimeno, gli oneri finanziari derivanti dal una correzione ricadrebbero interamente sul bilancio statale.

Fatte queste brevi, ma doverose premesse in punto di fatto, si può passare all'analisi del provvedimento sotto il profilo più strettamente normativo.

Ad ogni buon conto, è utile ricordare che l'art. 117, comma 2, lett. s) poch'anzi richiamato, dispone che lo Stato abbia potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Materia in cui, per pacifico orientamento giurisprudenziale, rientra altresì la normativa sulla tutela della fauna e sul prelievo venatorio.

Tuttavia, sia l'evoluzione legislativa che la stessa giurisprudenza costituzionale hanno precisato più volte come non tutti gli ambiti specificati nel secondo comma dell'art. 117 siano idonei, di per sé, a configurarsi come "materie" in senso stretto. In alcuni casi, si tratterebbe piuttosto di competenze del legislatore statale suscettibili di investire una pluralità di materie, restando quindi esclusa la configurabilità di una disciplina unitaria riconducibile in senso tecnico in via esclusiva alla "tutela dell'ambiente".

Del resto, già in un periodo antecedente la riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte Costituzionale aveva provveduto a qualificare l'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, delineando una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestavano competenze diverse, anche regionali, lasciando tuttavia allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale.

Al punto che già i lavori preparatori relativi all'art.117, lett. s) avevano evidenziato come l'intento del legislatore fosse per l'appunto quello di riservare allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniformi a livello nazionale, consentendo al contempo alle Regioni il pieno esercizio del potere legislativo nelle materie concorrenti, funzionalmente collegate con quelle propriamente ambientali (sul punto, vedasi, in particolare, Corte Cost. n. 282 e 407/02).

In definitiva, dunque, nell'ambito della rigida ripartizione fissata dall'art.117, la previsione di possibili "materie trasversali" da un lato conferisce allo Stato una potestà legislativa di tipo esclusivo, ma dall'altro lo pone su un piano di perfetta parità con le Regioni, senza che le competenze statali possano in alcun modo assorbire quelle regionali, alla cui potestà legislativa viene anzi espressamente riservata in via esclusiva una serie di materie.

Tutto ciò osservato, non sembra ozioso precisare come, in materia di caccia, vengano in essere le norme di cui alla legge quadro 11 febbraio 1992 n.157, in cui il legislatore si è preoccupato di chiarire espressamente, all'art. 1, come *"la fauna selvatica appartiene al patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale"*, stabilendo, coerentemente, al successivo art.2, che *"l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza della conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole."*

In buona sostanza, quindi, il sistema normativo disegnato dalla legge quadro prevede che la fauna selvatica debba considerarsi di proprietà esclusiva dello Stato, cui, conseguentemente incombono in via principale i relativi obblighi di protezione e tutela anche nei confronti della comunità internazionale, mentre le Regioni sono chiamate a compiti di fattiva collaborazione tesi a garantire il miglior conseguimento dei predetti obiettivi.

Tanto è vero che, in argomento, il Giudice delle Leggi si è preoccupato di chiarire come “*il fine pubblico primario e prevalente perseguito dalla legge 11 febbraio 1992 n.157, anche in attuazione di obblighi comunitari ed internazionali, consiste nella protezione della fauna, obiettivo prioritario al quale deve subordinarsi e aderire la regolamentazione dell’attività venatoria.*” (cfr. Corte Cost. nn. 1002/88 e 169/99)

Non a caso lo stesso legislatore statale ha ricondotto l’attività in parola all’istituto della “concessione” – in cui il provvedimento ampliativo della sfera giudica del destinatario intanto può ritenersi legittimo in quanto non vada ad incidere su interessi pubblici prevalenti - mentre la giurisprudenza costituzionale l’ha qualificata quale “attività ricreativa”, da subordinarsi, anche su un piano logico, all’istanza prevalente della conservazione del patrimonio faunistico e della salvaguardia della produzione agricola, nell’ambito di un regime di caccia programmata per tutto il territorio nazionale, tesa a realizzare la costante consonanza tra ordinamento nazionale e disciplina comunitaria e internazionale.

La richiamata giurisprudenza costituzionale muove dunque dalla premessa che la disciplina statale vincoli le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale e le due Province Autonome, nella parte in cui delinea, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, nel quale deve includersi, accanto all’elencazione delle specie cacciabili, anche la disciplina afferente le modalità di caccia, perlomeno nei limiti in cui la stessa prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie. Non a caso, a tali disposizioni legislative la costante giurisprudenza costituzionale (cfr. ex multis, Corte Cost. nn. 1002/88, 577/92, 35/95, 272/96) ha riconosciuto il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale, con la conseguenza di andare a porre un limite molto netto alla potestà legislativa regionale in *subjecta materia*. Tale limite deriva sia da disposizioni che si caratterizzano per la loro posizione di norme-principio e per la loro attinenza a settori o beni di rilevante importanza, sia da norme legate con queste in rapporto di coesistenzialità ovvero di necessaria integrazione, che rispondono complessivamente ad un interesse unitario, ed esigono, di conseguenza, un’attuazione su tutto il territorio nazionale.

L'art.117, comma 2 lett.s) sopra richiamato, esprime proprio questa esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, quindi, della fauna selvatica, ponendo un limite di carattere inderogabile agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare il conseguimento dei predetti obiettivi.

In questo quadro, coerentemente, la disciplina statale che viene in essere, anche dopo le modifiche introdotte dall'art.3 della LC n.3/01 all'art. 117 Cost., ben può andare ad incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, in tutti i casi in cui l'intervento statale sia rivolto esclusivamente agli standard minimi e uniformi di tutela cui si accennava.

A questa tesi sembra accedere, ancora un volta, la giurisprudenza costituzionale più consolidata che, anche di recente, ha avuto modo di riferire che *“il mutato assetto delle competenze delineato dal novellato art. 117 della Costituzione ... se può ritenersi che, anche alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, gli aspetti più strettamente connessi alla regolamentazione dell'esercizio venatorio rientrano nella competenza esclusiva regionale, da esercitarsi comunque in osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, non potrebbe dubitarsi che la competenza attribuita allo Stato nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema costituisca limite alla potestà regionale nella materia”*.

Le argomentazioni, invero pregevoli, del Giudice delle Leggi renderebbero dunque inconferente qualsiasi prospettazione che andasse nel senso di ritenere che dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la potestà legislativa in materia di tutela della fauna e prelievo venatorio spetterebbe in via esclusiva alle Regioni, spettando al contrario a queste la mera di alcuni aspetti gestionali, connessi alla regolamentazione dell'attività venatoria, quali, ad esempio, il rilascio delle concessioni di caccia, la definizione e l'organizzazione degli ATC ecc..

Per quanto attiene la problematica specifica che qui viene in essere, vale a dire l'individuazione, per le Zone di Protezione Speciale, di misure di conservazione idonee ad assolvere gli obblighi imposti dalla Direttiva Uccelli, come già precedentemente rappresentato nei mesi scorsi su questo

sito, ed in particolare nella nota di commento all'ordinanza della Sesta Sezione del Consiglio di Stato 14 febbraio 2006 n.767, confermativa dell'ordinanza della Seconda Sezione Bis del TAR Lazio che aveva accolto il ricorso presentato dall'Associazione "Verdi Ambiente e Società" ONLUS, teso ad ottenere l'annullamento, previa la sospensione degli effetti, del DM 25 marzo 2005 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, in cui veniva annullata la Deliberazione del (soppresso) Comitato nazionale per le aree naturali protette del 2 dicembre 1996, non può non ribadirsi che gli obiettivi di tutela sottesi all'istituzione delle aree naturali protette nazionali rispetto a quello delle aree tutelate a livello europeo sia diverso. Semprechè le stesse, non ricadano all'interno di aree naturali protette nazionali, nel qual caso, evidentemente, nessun dubbio può invero porsi in relazione all'applicabilità tout court alle stesse della normativa di cui alla legge quadro 6 dicembre 1991 n.394, ovvero di quelle di volta in volta che meglio garantiscano il perseguimento degli obiettivi di conservazione.

In questo senso, in punto di mero diritto, la tesi ministeriale, a mente della quale per le aree tutelate ai sensi della Direttiva Habitat dovesse essere disegnato un regime di tutela specifico, e non già le misure di salvaguardia di cui all'art.6 nonché i divieti, statuiti dal successivo art.11 della legge quadro, ivi compresi i divieti di edificazione e il divieto di attività venatoria poteva affatto ritenersi condivisibile.

Purtuttavia, e qui viene in essere il punto nodale della questione, il mero annullamento della delibera del Comitato, non accompagnata dalla contestuale individuazione, delle misure *de quibus*, appalesassero non solo astrattamente idonee, ma anche di efficacia di pari livello rispetto a quelle rinvenibili nella legge nazionale, ad evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie, ovvero la loro perturbazione, non poteva ritenersi evidentemente legittimo, perché avrebbe portato, come efficacemente sostenuto in primo grado dal TAR Lazio, ad un sistema di tutela e conservazione delle risorse naturali meno incisivo ed efficace nonché, per i profili che qui interessano, affatto inidoneo a garantire il corretto assolvimento degli obblighi comunitari.

Il decreto legge in commento, come opportunamente enunciato nell'art.1, sembra, per l'appunto, finalizzato al conseguimento di tale obiettivo, disegnando, al successivo art.2, misure di conservazione specifiche sia per le ZPS che per le ZSC (senza limitarsi, coerentemente con quanto da noi da sempre sostenuto, ad estendere tecnicamente il regime di tutela previsto per le aree protette nazionali) ed ancora, all'art. 3, le misure di conservazione applicabili inderogabilmente alle ZPS, nonché, all'art. 4 quelle soggette, invece, a regolazione da parte del legislatore regionale.

Sul punto, va chiarito come il DL non preveda espressamente il divieto di caccia nelle ZPS – fatta eccezione per quelle ricadenti all'interno delle aree naturali protette, in cui il divieto opera automaticamente ai sensi della legge quadro e ed in cui risulta altresì applicabile il criterio della maggiore restrittività su cui si riferirà in seguito – proprio perché, effettivamente, il divieto in parola non risulta rinvenibile nella normativa comunitaria. Al contempo, l'articolato normativo di cui all'art.3 sembra pregevole nella parte in cui vieta, relativamente allo svolgimento dell'attività venatoria, sia le preaperture, sia l'abbattimento di talune specie, quali la pernice bianca, la moretta e il combattente, notoriamente in grave diminuzione, sia i prelievi in deroga ai sensi dell'art.9 lett.c) della Direttiva Uccelli.

Tra le principali inadempienze oggetto di contestazione da parte della Commissione, afferenti il cattivo recepimento della Direttiva Uccelli, con particolare riferimento alle misure di conservazione, si annoverava altresì la mancata definizione, a livello nazionale, dei criteri ornitologici individuati dalla Direttiva.

A tale emergenza il governo italiano ha ritenuto doversi far fronte attraverso il disposto di cui all'art.5, che demanda ad un decreto interministeriale, da adottarsi entro 120 giorni a far data dall'entrata in vigore del decreto legge, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto col Ministero delle politiche Agricole Alimentari e Forestali, il Ministero dei trasporti, d'intesa con la Conferenza permanente, l'individuazione di specifiche tipologie ambientali di riferimento, sulla base dei criteri ornitologici stabiliti dalla Direttiva, nonché delle esigenze ecologiche delle specie oggetto di tutela.

Al contempo, individuati dal decreto gli standard minimi uniformi di tutela, la norma in parola affida alle regioni il compito di individuare ulteriori misure di conservazione specifiche, applicabili a ciascuna specie oggetto di tutela, prevedendo che, in caso di inerzia, il governo centrale possa agire in via sostitutiva, secondo il meccanismo cui si accennava in premessa.

Il disposto di cui al successivo art.6, disciplinante le disposizioni attuative, sembra sposare per intero una tesi che sulle pagine di questo sito è stata sostenuta da tempo, secondo cui nel caso in cui le ZPS ovvero le ZCS ricadano, in tutto o in parte, nel perimetro di un'area protetta nazionale, fermo restando, in quel caso, il divieto assoluto di attività venatoria, le misure di conservazione di volta in volta applicabili debbano essere individuate seguendo il criterio della maggiore restrittività, dovendosi evidentemente, invocare, di volta in volta, l'applicabilità della misura che, in concreto, sia atteggi come la più idonea in ottica conservativa.

Sicuramente, gli aspetti più significativi della novella legislativa in commento afferiscono il cd. sistema delle deroghe (rectius: dei prelievi in deroga) disegnato dall'art.9 della Direttiva, e non correttamente recepito dal legislatore italiano attraverso il disposto di cui all'art.19-bis della legge quadro, introdotto dalla legge 3 ottobre 2002 n.221 sotto numerosi profili.

Al riguardo, rimandando a quanto riferito nella nota alla sentenza della Seconda Sezione della Corte di Giustizia dell'8 giugno 2006, resa nella causa C-60/05, e pubblicata su questo sito, va sottolineato come l'art.7 del DL vada ad incidere, rafforzandone i meccanismi in senso restrittivo, ed adeguandone il disposto ai dettami della Direttiva. Invero, in riscontro alle contestazioni della Commissione, che aveva rilevato come, da un lato, i prelievi in deroga venissero autorizzati attraverso leggi-provvedimento non motivate, dall'altro, soprattutto, come gli stessi, in ogni caso, non rivestissero il carattere di eccezionalità, come pure vorrebbe la stessa ratio sottesa alle deroghe, non risultando, il loro rilascio, finalizzato a far fronte, di volta in volta, a situazioni di fatto specifiche, con espresso riferimento alle ipotesi in cui le deroghe risultano assenti ai sensi dell'art.9.

Il nuovo art.19-bis, al contrario, ridisegnato dall'art.7, conferisce espressamente alle deroghe il carattere della temporaneità e della eccezionalità, assentibili unicamente solo con provvedimento motivato e in mancanza di soluzioni alternative soddisfacenti, così come richiesto dalla Direttiva. Al contempo, verificato, in contrasto con la scelta legislativa del 2002, come l'unico Istituto dotato di competenza specifica in materia - come da noi sempre sostenuto – fosse l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS), nel DL in commento risulta espunta la previsione che conferiva la facoltà ai predetti istituti di esprimersi in ordine alla concedibilità dei prelievi in deroga, come pure la locuzione “grave”. Il che comporta, evidentemente, che le deroghe non risultino in nessun caso assentibili in ordine a specie la cui consistenza risulti in diminuzione, ancorchè non grave.

Sotto altro, ma non meno rilevante profilo, l'articolato normativo, come si accennava in premessa, richiama espressamente la facoltà, in capo al Governo di agire in via sostitutiva, previa diffida alla regione interessata, ai sensi dell'art.8 comma 4 della legge 5 gennaio 2003 n.131, annullando i provvedimenti che la Regione abbia adottato in contrasto con le disposizioni statali e/o comunitarie.

Di analogo tenore, da un punto di vista ontologico, si atteggia anche la disposizione di cui al successivo art.8, che disegna una serie di procedure per addivenire prontamente all'adeguamento della normativa regionale in *subjecta materia* alla normativa statale di recepimento, abrogando o modificando le leggi, le deliberazioni e gli atti applicativi nonché i calendari venatori nelle parti difformi rispetto al dettato della più volte citata legge 11 febbraio 1992 n.157.

Da ultimo, degno di particolare menzione risulta anche l'art.9 del DL, contenente una novella legislativa, a modifica ed integrazioni di altre disposizioni contenute nella legge n.157/92, e segnatamente agli artt. 1, 5, 18, 20 e 21), mentre l'art.10 si limita a dettare la clausola di invarianza della spesa.

Valentina Stefutti

**DECRETO LEGGE, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI PER ASSICURARE
L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE ALLA DIRETTIVA
79/409/CEE IN MATERIA DI CONSERVAZIONE DELLA FAUNA SELVATICA**

RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA

Aspetti tecnico-normativi in senso stretto

A) Necessità dell'intervento normativo

La Repubblica italiana ha provveduto a recepire la direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, con la legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio. Tuttavia, la Commissione europea ha più volte manifestato la propria insoddisfazione per come è stata recepita la suddetta direttiva, specie per quanto riguarda la disciplina del regime delle deroghe ai divieti posti dalla direttiva. Ne è derivata l'attivazione di ben quattro procedure di infrazione (n. 2004/4926, 2004/4242, 2006/4043 e 2006/2131). Poiché le contestazioni della Commissione hanno un serio fondamento, è necessario adoperarsi su un duplice fronte, al fine di evitare una condanna certa da parte della Corte di giustizia CE. Da una parte, occorre rafforzare il dispositivo della legge 3 ottobre 2002, n. 221, modificando l'articolo 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, dall'altra agire anche in via sostitutiva sulle difformi leggi delle autorità regionali responsabili dell'applicazione delle deroghe. Inoltre, Sotto questo aspetto, è anche necessario provvedere con urgenza ad assicurare un adeguato regime di tutela delle Zone di protezione speciale (ZPS), entrate anch'esse nel mirino della Commissione che contesta ulteriori inadempienze in quanto, nel prevedere misure speciali di conservazione, non si sarebbe tenuto conto dei criteri ornitologici individuati dalla direttiva (ma non definiti a livello nazionale). La straordinaria necessità ed urgenza di superare la suddetta procedura di infrazione muove oltre che dall'esigenza di scongiurare la condanna dell'Italia, anche dall'imminente rischio di pesanti conseguenze finanziarie nel contesto dello sviluppo rurale e della PAC. Per le suesposte ragioni, si è predisposto il presente decreto, finalizzato all'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla normativa e agli obblighi comunitari. Con l'articolo 2, si prevedono le misure di conservazione per le ZPS e le ZSC. Con l'articolo 3 si dettano le misure applicabili inderogabilmente nelle ZPS e con l'articolo 4, quelle soggette a regolazione da parte delle regioni. L'articolo 5 demanda a un decreto

interministeriale, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, la individuazione delle specifiche tipologie ambientali di riferimento, sulla base dei criteri ornitologici indicati nella direttiva 79/409/CEE e delle esigenze ecologiche delle specie faunistiche presenti. L'articolo 6 prevede che tali misure si applicano, se più restrittive, anche alle zone in questione che ricadono all'interno di aree naturali protette o di aree marine protette; altrimenti si applicano le misure esistenti in dette aree. L'articolo 7 è diretto a rafforzare l'attuale articolo 19-*bis* della legge n. 157 del 1992. L'articolo 8 prevede le procedure per addivenire all'adeguamento della normativa regionale a quella statale di recepimento delle direttive comunitarie e consentire una corretta apertura della stagione venatoria. L'articolo 9 apporta ulteriori modifiche alla legge n. 157 del 1992, necessarie per ottemperare al parere motivato citato e chiudere così la procedura di infrazione. L'articolo 10, infine, reca la clausola di invarianza della spesa.

B) Analisi del quadro normativo e dell'impatto delle norme proposte sulla legislazione vigente.

Il presente provvedimento modifica la legge 11 febbraio 1992, n. 157, al fine di adeguarla all'ordinamento comunitario (direttiva 79/409/CEE), intervenendo sugli articoli 1, 5, 18, 19-*bis*, 20 e 21.

C) Analisi della compatibilità con l'ordinamento comunitario.

Il provvedimento nasce proprio dall'esigenza di superare le procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea per l'incompleto ed insufficiente recepimento della direttiva 79/409/CEE. A fronte di una specifica procedura di infrazione (2001/2211) avviata per il mancato recepimento dell'articolo 9 della direttiva in questione, lo Stato italiano ha approvato la legge 3 ottobre 2002, n. 221, che ha aggiunto un articolo (19-*bis*) alla legge n. 157 del 1992, per ottemperare a quanto richiesto dagli organismi comunitari. La situazione, peraltro, non è sostanzialmente cambiata perché nell'attuazione di tale norma, molte regioni non si sono puntualmente attenute alle prescrizioni della stessa, modellate sul testo comunitario. Ne è derivato che, dopo alcune contestazioni riguardanti specifiche leggi regionali (Veneto, Sardegna e Liguria), la Commissione europea ha deciso di denunciare "la diffusa e generalizzata cattiva applicazione dell'articolo 9 della

direttiva”, anche “*a causa del non chiaro e non efficace quadro normativo di riferimento (la legge n. 22 del 2002, in combinazione con le varie leggi regionali)*” affermando “*che la pratica di adottare deroghe non conformi ai requisiti e alle condizioni di cui all’articolo 9 è una pratica di durata più che pluriennale*” specie “*da parte dell’autorità regionali responsabili dell’applicazione delle deroghe*”. Secondo la Commissione europea questo quadro negativo è aggravato dal sistema di controllo previsto dall’articolo 19-bis che consta di numerosi passaggi decisionali cosicché “*l’annullamento interviene di regola quando la deroga ha esaurito i suoi effetti e, quindi, quando ormai non ha più alcun effetto utile*”. Ne consegue che tale sistema deve essere considerato “*inefficace*” (vedi parere motivato 28 giugno 2006, in proc. n. 2006/2131).

D) Analisi della compatibilità con le competenze costituzionali delle regioni ordinarie ed a statuto speciale.

Il provvedimento, ai sensi dell’articolo 120 della Costituzione e dell’articolo 8, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevede l’intervento sostitutivo urgente del Governo sulle difformi leggi regionali in materia, al fine di risolvere il pluriennale contenzioso con la Commissione europea. Prevede altresì, nelle more, la sospensione degli effetti dei provvedimenti regionali di deroga difformi dalla direttiva 79/409/CEE.

E) Elementi di drafting e linguaggio normativo

1) Individuazione delle nuove definizioni normative nel testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non sono introdotte nuove definizioni normative nel testo.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel provvedimento, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti operati sono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa per apportare modifiche ed integrazioni ad alcuni articoli (1, 5, 18, 19-bis, 20 e 21) della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

F) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse del testo normativo.

Non sono previsti effetti abrogativi impliciti. Peraltro, si prevede che le misure precedentemente adottate sono sostituite dal presente provvedimento. Si tratta della delibera 2 dicembre 1996 del Comitato per le aree naturali protette e del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio del 25 marzo 2005.

G) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento; verifica delle linee prevalenti di giurisprudenza costituzionale in materia o di eventuali giudizi di costituzionalità in corso.

Allo stato, risultano presentati in Parlamento i seguenti progetti di legge nel settore oggetto della disciplina in esame: A.S. 16, 448, e A.C. 944 e 1074.

Per quanto concerne la giurisprudenza costituzionale, si evidenzia che secondo il costante insegnamento della Corte Costituzionale le disposizioni della legge n. 157 del 1992 rivolte “*ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondono sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il cui soddisfacimento l'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare mediante la predisposizione di standard minimi di tutela della fauna*” (Corte Cost., n. 311 del 2003; 391 e 393 del 2005; 313 del 2006), anche con riferimento alle regioni e province ad autonomia speciale (Corte Cost., n. 226 del 2003 e 536 del 2002). Conseguentemente, lo Stato è legittimato a dettare con legge le disposizioni necessarie a tutelare la fauna selvatica, in attuazione della normativa comunitaria, determinando l'obbligo per le regioni di adeguare corrispondentemente il proprio ordinamento. Nella specie, a fronte delle violazioni compiute dalle regioni, quale denunciato dalla Commissione europea, anche con la precisa individuazione delle leggi e dei provvedimenti regionali che contravvengono alla direttiva 79/409/CEE, è stato ritenuto necessario procedere ad un intervento sostitutivo del Governo, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione e dell'articolo 8, comma 4, della legge n. 131 del

2003. Tale intervento sostitutivo di urgenza non è, infatti, procrastinabile senza porre a repentaglio la tutela dell'avifauna, stante la prossima apertura della stagione venatoria e l'unità economica della Repubblica, attesa la mancata approvazione dei programmi di sviluppo rurale regionale, in pendenza della procedura di infrazione.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

A) ambito dell'intervento con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti.

Il presente decreto interviene per superare, nel termine fissato di due mesi, le procedure di infrazione (n. 2006/2131 e 2006/4043) promosse dalla Commissione europea con parere motivato del 28 giugno 2006 per incompleto e insufficiente recepimento e attuazione della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, avvenuta in ambito nazionale con legge 11 febbraio 1992, n. 157, successivamente modificata con legge 3 ottobre 2002, n. 221. Il provvedimento contempla anche l'applicazione di misure urgenti di conservazione nelle Zone di protezione speciale (ZPS), nonché l'intervento sostitutivo urgente del Governo sulle difformi leggi e delibere regionali in materia, al fine di risolvere una volta per tutte il pluriennale contenzioso con la Commissione europea, ex art. 120 della Costituzione.

B) esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo.

Le esigenze che giustificano il presente intervento normativo risiedono nella ormai indifferibile necessità di risolvere il pluriennale contenzioso con la Comunità europea che ha, da ultimo, rilevato l'uso, ritenuto non corretto, da parte delle regioni di adottare deroghe con leggi-provvedimento non motivate o con leggi-quadro, nelle quali già si autorizzano deroghe specifiche, il tutto in contrasto con il carattere che deve avere la deroga, di provvedimento puntuale, a carattere eccezionale, mirato sulla specifica situazione di fatto, con espreso riferimento alle tipologie previste dall'art. 9 della direttiva e adottato di volta in volta. Ciò, al fine di assicurare la regolare apertura della prossima stagione venatoria, largamente investita dall'applicazione delle deroghe in questione, di evitare la non approvazione da parte della

Commissione stessa dei Programmi di sviluppo rurale, che comporterebbe gravissimi danni per tutto il comparto agricolo nazionale, di scongiurare anche l'imminente rischio di pesanti conseguenze finanziarie nel contesto della PAC.

C) obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo.

L'obiettivo generale del provvedimento è quello di adeguare l'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, recepita con legge 11 febbraio 1992, n. 157, successivamente modificata con legge 3 ottobre 2002, n. 221. Da una parte, occorre rafforzare il dispositivo della legge n. 221 del 2002, modificando l'articolo 19-*bis*, dall'altra agire anche in via sostitutiva sulle difformi leggi delle autorità regionali responsabili dell'applicazione delle deroghe. Nel contempo, esso mira a garantire misure specifiche di conservazione nelle Zone di protezione speciale (ZPS).

D) strumento tecnico-normativo più appropriato.

Il decreto-legge è lo strumento tecnico-normativo più appropriato attesa la necessità di assicurare la regolare apertura della prossima stagione venatoria e di evitare la non approvazione da parte della Commissione europea dei Programmi di sviluppo rurale, nonché di scongiurare anche l'imminente rischio di pesanti conseguenze finanziarie nel contesto della PAC.

**DECRETO LEGGE, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI PER ASSICURARE
L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE ALLA DIRETTIVA
79/409/CEE IN MATERIA DI CONSERVAZIONE DELLA FAUNA SELVATICA**

VISTI gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

RITENUTA la straordinaria necessità ed urgenza di superare, nel termine fissato di due mesi, le procedure di infrazione n. 2006/2131 e 2006/4043 promosse dalla Commissione europea, con pareri motivati del 28 giugno 2006, per incompleto e insufficiente recepimento ed errata attuazione della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, da parte della normativa statale e regionale, nonché le procedure di infrazione 2004/4926 e 2004/4242, che alla stessa data del 28 giugno 2006 hanno dato origine a ricorsi alla Corte di giustizia da parte della Commissione europea per contrasto della normativa delle regioni Veneto e Sardegna con le disposizioni della citata direttiva 79/409/CEE;

RITENUTA, altresì, la straordinaria necessità ed urgenza di intervenire prima dell'imminente apertura della stagione venatoria 2006/2007 per evitare la non approvazione da parte della Commissione europea dei Programmi di sviluppo rurale, che comporterebbe gravissimi danni per l'intero comparto agricolo nazionale;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 4 agosto 2006;

SULLA PROPOSTA del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e per le politiche europee, di concerto con i Ministri per gli affari regionali e le autonomie locali e dei trasporti;

E M A N A

il seguente decreto-legge:

Art. 1.

(Finalità)

1. Il presente decreto è finalizzato ad assicurare la conformità dell'ordinamento italiano alla normativa comunitaria concernente la conservazione della fauna selvatica.

Art. 2.

(Misure di conservazione)

1. Fermo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120, nelle Zone di protezione speciale (ZPS) di cui alla direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, si applicano le misure di conservazione previste agli articoli 3, 4 e 5.

2. I decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di designazione delle Zone speciali di conservazione (ZSC), adottati d'intesa con ciascuna regione interessata, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997, e successive modificazioni, individuano le misure di conservazione necessarie a mantenere in uno stato di conservazione soddisfacente gli habitat e le specie per il quale il sito è stato individuato.

Art. 3.

(Misure di conservazione inderogabili)

1. Nelle Zone di protezione speciale (ZPS) e' fatto divieto di:

- a) esercitare l'attività venatoria in data antecedente alla prima domenica di ottobre, con l'eccezione della caccia di selezione agli ungulati e al cinghiale;
- b) esercitare l'attività venatoria nel mese di gennaio con l'eccezione della caccia di selezione agli ungulati e al cinghiale e di quella da appostamento per due giornate prefissate alla settimana;

- c) svolgere attività di addestramento di cani da caccia, con o senza sparo, prima della seconda domenica di settembre e dopo la chiusura della stagione venatoria;
- d) effettuare la preapertura dell'attività venatoria;
- e) esercitare l'attività venatoria in deroga ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979;
- f) attuare la pratica dello sparo al nido nello svolgimento dell'attività di controllo demografico delle popolazioni di corvidi;
- g) effettuare ripopolamenti a scopo venatorio, ad esclusione di quelli realizzati nelle aziende faunistico venatorie e di quelli effettuati con fauna selvatica proveniente dalle zone di ripopolamento e cattura insistenti sul medesimo territorio;
- h) realizzare nuove discariche o nuovi impianti di trattamento dei rifiuti;
- i) abbattere esemplari appartenenti alle specie pernice bianca (*Lagopus mutus*), combattente (*Philomachus pugnax*) e moretta (*Aythya fuligula*), secondo le previsioni contenute nelle singole tipologie ambientali di cui all'articolo 5, comma 1.

2. In via transitoria, per la stagione venatoria 2006/2007, è fatto divieto di esercitare l'attività venatoria in data antecedente alla terza domenica di settembre, ad eccezione della caccia di selezione degli ungulati e al cinghiale.

3. Nelle Zone di protezione speciale (ZPS) e' fatto obbligo di mettere in sicurezza elettrodotti e linee aeree ad alta e media tensione rispetto al rischio di elettrocuzione ed impatto.

Art. 4.

(Ulteriori misure di conservazione)

1. Fino all'adozione dei provvedimenti regionali di cui all'articolo 5, comma 2, sono altresì vietate:

- a) la realizzazione di elettrodotti aerei di alta e media tensione e di impianti a fune permanenti;
- b) la realizzazione di nuovi impianti di risalita e di piste da sci;

c) lo svolgimento di attività di circolazione motorizzata fuoristrada, fatta eccezione dei mezzi agricoli, dei mezzi di soccorso, controllo e sorveglianza, nonché dell'accesso al fondo degli aventi diritto.

2. La realizzazione di centrali eoliche è sospesa fino all'adozione di specifici piani di gestione per le Zone di protezione speciale (ZPS). La valutazione d'incidenza relativa a tali interventi deve essere basata su un monitoraggio dell'avifauna presente nel sito interessato di durata compatibile con il ciclo biologico della stessa e la realizzazione dell'intervento è subordinata a conforme e obbligatorio parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica.

Art. 5.

(Criteri ornitologici e requisiti minimi)

1. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, e con il Ministro dei trasporti per i profili di competenza, d'intesa con la Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono individuate specifiche tipologie ambientali di riferimento, sulla base dei criteri ornitologici indicati nella direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, e delle esigenze ecologiche delle specie presenti.

2. Con il decreto di cui al comma 1 sono determinati i requisiti minimi uniformi che le regioni devono rispettare nel definire: le misure di cui all'articolo 4, comma 1; le modalità di esercizio nelle zone di protezione speciale di cui all'articolo 2 del potere di deroga ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettere a) e b), della citata direttiva 79/409/CEE; le altre zone di protezione speciale per adeguarne numero e superficie a quanto richiesto dagli obblighi comunitari; le ulteriori misure specifiche di conservazione applicabili a ciascuna delle tipologie ambientali di cui al comma 1 e agli habitat esterni a dette zone funzionali alla conservazione degli uccelli; le modalità di svolgimento di attività di arrampicata, parapendio e sorvolo a bassa quota.

3. Con il decreto di cui al comma 1 sono altresì individuati i tempi entro cui le regioni devono provvedere a definire tali ulteriori misure, e in caso di inerzia delle stesse, le misure da applicare in via sostitutiva.

Art. 6.

(Disposizioni attuative)

1. Qualora le Zone di cui all'articolo 2 ricadano all'interno di aree naturali protette o di aree marine protette, istituite ai sensi della legislazione vigente, si applicano le norme del presente decreto se più restrittive rispetto alle misure di salvaguardia esistenti ed alle previsioni normative definite dai rispettivi strumenti di pianificazione.
2. Le misure di conservazione previste nel presente decreto sostituiscono tutte quelle precedentemente adottate per le Zone di cui all'articolo 2.

Art. 7.

(Modifiche in materia di deroghe al prelievo venatorio)

1. All'articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) al comma 2 le parole da: “Le deroghe” a: “direttiva 79/409/CEE e” sono sostituite dalle seguenti: “*Le deroghe sono provvedimenti di carattere eccezionale, e comunque di durata non superiore ad un anno, che devono essere motivati specificamente in ordine all'assenza di altre soluzioni soddisfacenti e alla tipologia di deroga applicata e devono essere adottati caso per caso in base all'analisi puntuale dei presupposti e delle condizioni di fatto stabiliti dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979. Le deroghe*”;
 - b) al comma 3, le parole da: “sentito l'Istituto” a “livello regionale”, sono sostituite dalle seguenti: “*in conformità al parere obbligatorio dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS)*” e la parola “grave” è soppressa.
 - c) il comma 4 è sostituito dal seguente: “*4. Fatto salvo il potere sostitutivo d'urgenza di cui all'articolo 8, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, con decreto del*

Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa diffida alla regione interessata ad adempiere entro dieci giorni, viene disposto l'annullamento dei provvedimenti di deroga posti in essere in violazione delle disposizioni della presente legge e della citata direttiva 79/409/CEE”.

Art. 8.

(Intervento sostitutivo urgente)

1. Le regioni, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, e dell'articolo 19-*bis* della legge 11 febbraio 1992, n. 157, come modificato dal presente decreto, abrogando o modificando le proprie leggi, le delibere e gli atti applicativi nonchè i calendari venatori nelle parti difformi dalle suddette disposizioni. In attesa di tale adeguamento e al fine di assicurare l'immediato rispetto dell'ordinamento comunitario, sono sospesi gli effetti delle deroghe adottate dalle regioni in difformità dalle richiamate disposizioni. Decorso inutilmente il termine suindicato, le leggi e gli atti regionali difformi da tali disposizioni si intendono abrogati e annullati.

Art. 9.

(Adeguamento della legge 11 febbraio 1992, n. 157, all'ordinamento comunitario)

1. Alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, dopo il comma 1, è inserito il seguente:

“1-bis. Lo Stato e le regioni si adoperano per mantenere o adeguare la popolazione della fauna selvatica a un livello corrispondente alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenendo conto anche delle esigenze economiche nonchè ad evitare, nell'adottare i provvedimenti di competenza, il deterioramento della situazione attuale.”;

b) all'articolo 1, comma 5, primo periodo, le parole: “*provvedono ad istituire*”, sono sostituite dalla seguente: “*individuano*”, dopo la parola: “*protezione*” è inserita la seguente: “*speciale*” e, dopo il secondo periodo, è inserito il seguente: “*Le Zone di protezione speciale (ZPS) si intendono classificate, ovvero istituite, dalla data di trasmissione alla Commissione europea da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dei formulari e delle cartografie delle medesime ZPS individuate dalle regioni, ovvero dalla data di trasmissione alla Commissione europea dei formulari e delle cartografie da parte del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, per le ZPS istituite prima della data di entrata in vigore della presente legge. I provvedimenti regionali devono riportare in maniera puntuale i confini di tali aree ed i relativi dati catastali e devono essere pubblicizzati.*”;

c) all'articolo 1, dopo il comma 7, è aggiunto il seguente:

“*7-bis. Il Ministro per le politiche europee, d'intesa con i Ministri interessati, trasmette alla Commissione europea tutte le informazioni a questa utili per coordinare le ricerche e i lavori riguardanti la protezione, gestione e utilizzazione della fauna selvatica, nonché quelle sull'applicazione pratica della presente legge.*”;

d) all'articolo 18, dopo il comma 1, è inserito il seguente:

“*1-bis. In ogni caso deve essere rispettato il divieto di caccia nel periodo di nidificazione e durante le fasi di riproduzione e di dipendenza e, nei confronti delle specie migratrici, durante il periodo di riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione.*”;

e) all'articolo 20, comma 3, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “*e previa consultazione della Commissione europea*”;

f) all'articolo 21, comma 1, lettera o), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “*; distruggere o danneggiare deliberatamente nidi e uova, nonché disturbare deliberatamente le specie protette di uccelli*”;

g) all'articolo 21, comma 1, lettera bb), dopo le parole: “*detenere per vendere*” sono inserite le seguenti: “*trasportare per vendere*”.

Art. 10.

(Invarianza della spesa)

1. Dall'applicazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri, né minori entrate a carico della finanza pubblica.

DISEGNO DI LEGGE PER LA CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE AGOSTO 2006, N. , RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI PER ASSICURARE L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO NAZIONALE ALLA DIRETTIVA 79/409/CEE IN MATERIA DI CONSERVAZIONE DELLA FAUNA SELVATICA.

RELAZIONE

La Repubblica italiana ha provveduto a recepire la direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, con la legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio.

Tuttavia, la Commissione europea ha più volte manifestato la propria insoddisfazione per come è stata recepita la suddetta direttiva, specie per quanto riguarda la disciplina del regime delle deroghe ai divieti posti dalla direttiva.

A fronte di una specifica procedura di infrazione (2001/2211) avviata per il mancato recepimento dell'articolo 9 della direttiva in questione, lo Stato italiano ha approvato la legge 3 ottobre 2002, n. 221, che ha aggiunto un articolo (19-bis) alla citata legge n. 157 del 1992, per ottemperare a quanto richiesto dagli organismi comunitari.

La situazione, peraltro, non è sostanzialmente cambiata perché nell'attuazione di tale norma, molte regioni non si sono puntualmente attenute alle prescrizioni della stessa, modellate sul testo comunitario.

Ne è derivato che, dopo alcune contestazioni riguardanti specifiche leggi regionali (Veneto, Sardegna: proc. n. 2004/4926 e 2004/4242), la Commissione europea ha deciso di passare risolutamente all'attacco, denunciando *“la diffusa e generalizzata cattiva applicazione dell'articolo 9 della direttiva”*, anche *“a causa del non chiaro e non efficace quadro normativo di riferimento (la citata legge n. 221 del 2002, in combinazione con le varie leggi regionali)”* e affermando *“che la pratica di adottare deroghe non conformi ai requisiti e alle condizioni di cui all'articolo 9 è una pratica di durata più che pluriennale”* specie *“da parte dell'autorità regionali responsabili dell'applicazione delle deroghe”*.

Secondo la Commissione europea questo quadro negativo è aggravato dal sistema di controllo previsto dall'articolo 19-bis che consta di numerosi passaggi decisionali cosicché *“l’annullamento interviene di regola quando la deroga ha esaurito i suoi effetti e, quindi, quando ormai non ha più alcun effetto utile”*. Ne consegue che tale sistema deve essere considerato *“inefficace”*.

Sulla base di queste considerazioni generali e di numerose altre più specifiche, la Commissione europea ha quindi avviato due nuove procedure di infrazione (2006/2131 e 2006/4043, questa riferita alla Liguria) nei confronti della Repubblica italiana per inosservanza degli obblighi derivanti dalla citata direttiva 79/409/CEE, pervenute allo stadio del parere motivato in data 28 giugno 2006.

Poiché le contestazioni della Commissione hanno un serio fondamento, non rimane che adoperarsi su un duplice fronte, al fine di evitare una condanna certa da parte della Corte di giustizia CE.

In pari data, la Commissione europea ha deliberato la proposizione dei ricorsi alla Corte di giustizia per contrasto della normativa delle regioni Veneto e Sardegna con la direttiva 79/409/CEE.

Da una parte, occorre rafforzare il dispositivo della legge n. 221 del 2002, in tale direzione modificando l'articolo 19-bis, dall'altra agire anche in via sostitutiva sulle difformi leggi e delibere regionali, al fine di risolvere una volta per tutte il pluriennale contenzioso con la Commissione europea.

Il tutto nel termine fissato di due mesi, che è funzionale anche ad assicurare la regolare apertura e preapertura della prossima stagione venatoria, largamente investita dall'applicazione delle deroghe in questione.

Sotto questo aspetto, è anche necessario provvedere con urgenza ad assicurare un adeguato regime di tutela delle Zone di protezione speciale (ZPS) di cui alla medesima direttiva che si sono venute a trovare in una situazione a dir poco ambigua.

Infatti, la precedente delibera del Comitato per le aree naturali e protette del 2 dicembre 1996 è stata annullata dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 25 marzo 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 155 del 6 luglio 2005, che peraltro è stato sospeso in sede giurisdizionale (ord. 14 febbraio 2006 del Consiglio di Stato, Sez. VI).

A questa situazione di incertezza giuridica circa il regime definitivo di tali zone, si aggiunge che queste sono entrate anche nel mirino della Commissione europea, nel parere motivato sopra menzionato, contesta ulteriori inadempienze, in quanto, nel prevedere misure speciali di conservazione, non si sarebbe tenuto conto dei criteri ornitologici individuati dalla direttiva (ma non definiti a livello nazionale).

Non solo, ma l'Italia ha già ricevuto una condanna da parte della Corte di giustizia il 20 marzo 2003, nella causa C-378/01, per inadempimento nell'attuazione della direttiva 79/409/CEE – Zone di protezione speciale – Conservazione degli uccelli selvatici.

La Corte, nella predetta causa, ha infatti statuito che : “La Repubblica italiana, non avendo classificato in misura sufficiente come Zone di protezione speciale i territori più idonei, per numero e per superficie, alla conservazione delle specie di cui all'allegato I della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e successive modifiche, e delle altre specie migratrici che ritornano regolarmente in Italia, e non avendo comunicato alla Commissione tutte le informazioni opportune in merito alla maggior parte delle dette zone da essa classificate, è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell'articolo 4, numeri 1 e 3, della predetta direttiva”.

Alla straordinaria necessità ed urgenza di superare la suddetta procedura di infrazione e di consentire una regolare apertura della stagione venatoria, ormai alle porte, si aggiunge anche l'imminente rischio di pesanti conseguenze finanziarie nel contesto dello sviluppo rurale e della PAC.

Infatti, sul fronte dello sviluppo rurale, la procedura di infrazione in questione, intaccando direttamente l'obiettivo della tutela della biodiversità che rappresenta uno dei temi strategici della nuova programmazione 2007-2013 definita dal regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, costituisce un vincolo oggettivo all'approvazione dei Programmi di sviluppo rurale (PSR) delle regioni e province autonome da parte della Commissione europea stessa, la quale ha dichiarato la propria indisponibilità ad avviare il negoziato a carico dei futuri programmi, in mancanza di un puntuale adempimento alla procedura in parola. Si ricorda che i PSR dovrebbero essere vigenti a partire dal 1° gennaio 2007.

Il blocco nell'approvazione dei nuovi PSR regionali comporterebbe gravissimi danni per tutto il comparto agricolo nazionale, bloccando circa 8,3 miliardi di euro di risorse comunitarie a valere sul Fondo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) per i prossimi sette anni. Tenuto conto dei tempi molto ridotti per concludere il negoziato sui PSR con la Commissione europea, la definizione della questione relativa al superamento dell'infrazione in questione appare di estrema urgenza.

Contemporaneamente, sul fronte della Pac, la problematica connessa alla mancata applicazione della Rete natura 2000, di cui fa parte la direttiva in parola, ha generato l'avvio di una procedura di penalizzazione finanziaria (indagine n. AA/2005/44) anche a carico del cosiddetto regime di condizionalità della PAC, introdotto con la riforma del 2003.

Ove la procedura di infrazione non dovesse essere puntualmente e velocemente superata, la penalizzazione finanziaria per il Paese ammonterebbe a circa l'1 per cento del montante complessivo degli aiuti diretti erogati a carico del primo pilastro della PAC.

Al riguardo, va evidenziato che, a fronte di inadempienze in capo alle regioni e province autonome, l'onere delle correzioni finanziarie ricadrebbe interamente a carico del bilancio dello Stato, non essendovi una norma che corresponsabilizza i diversi livelli istituzionali.

Per le suesposte ragioni, si è predisposto il presente decreto-legge, finalizzato all'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla normativa e agli obblighi comunitari (art. 1).

L'articolo 2 definisce le misure di conservazione che si applicano a ZPS e ZSC.

Con l'articolo 3, si dettano le misure di conservazione applicabili inderogabilmente nelle ZPS, e con l'articolo 4, quelle soggette a regolazione da parte delle regioni.

L'articolo 5 demanda a un decreto interministeriale, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, la individuazione delle specifiche tipologie ambientali di riferimento, sulla base dei criteri ornitologici indicati nella direttiva 79/409/CEE e delle esigenze ecologiche delle specie faunistiche presenti, con ciò accogliendo il rilievo contenuto nel succitato parere motivato.

Con il medesimo decreto si definiscono i requisiti minimi di tutela ambientale per assicurare coerenza ed uniformità – nella ricorrenza delle medesime situazioni di fatto – delle altre misure di conservazione di competenza regionale, applicabili nelle ZPS, tenendo conto dei criteri ornitologici, riferiti anche agli habitat esterni funzionali a dette zone (con ciò rispondendo ai rilievi del parere motivato) e prevedendo anche l'estensione di dette zone (per ottemperare alla citata sentenza della Corte di giustizia 20 marzo 2003).

L'articolo 6 prevede che tali misure si applicano, se più restrittive, anche alle zone in questione che ricadono all'interno di aree naturali protette o di aree marine protette; altrimenti si applicano le misure esistenti in dette aree.

Inoltre, si prevede che le misure previste nel presente decreto sostituiscono tutte quelle precedentemente adottate (in particolare, la delibera 2 dicembre 1996 del Comitato per le aree naturali protette ed il citato decreto del Ministro dell'ambiente in data 25 marzo 2005).

L'articolo 7 è diretto a rafforzare l'attuale articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157, per venire incontro alle contestazioni del parere motivato che ha rilevato l'uso, ritenuto non corretto, di adottare deroghe con leggi-provvedimento non motivate o con leggi-quadro, nelle quali già si autorizzano deroghe specifiche, il tutto in contrasto con il carattere che deve avere la deroga, di provvedimento puntuale, a carattere eccezionale, mirato sulla specifica situazione di fatto, con espresso riferimento alle tipologie previste dall'art. 9 della direttiva e adottato di volta in volta.

Si stabilisce, pertanto, il carattere eccezionale e puntuale del provvedimento e la necessità della sua specifica motivazione.

Si aggiunge l'obbligo di attenersi al parere obbligatorio dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) e si richiama espressamente la possibilità per il Governo di ricorrere al potere sostitutivo di urgenza di cui all'art. 8, comma 4, della legge 5 gennaio 2003, n. 131, in caso di violazione da parte delle regioni, come può avvenire nell'imminenza dell'apertura della stagione venatoria, con effetti irreversibili per la tutela delle specie protette di avifauna.

L'articolo 8 prevede le procedure per addivenire all'adeguamento della normativa regionale a quella statale di recepimento delle direttive comunitarie e consentire una corretta apertura della stagione venatoria.

Al riguardo, si premette che secondo il costante insegnamento della Corte Costituzionale le disposizioni della legge 11 febbraio 1992, n. 157, rivolte *“ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondono sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il cui soddisfacimento l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare mediante la predisposizione di standard minimi di tutela della fauna”* (Corte Cost., n. 311 del 2003; 391 e 393 del 2005; 313 del 2006), anche con riferimento alle regioni e province ad autonomia speciale (Corte Cost., n. 226 del 2003 e 536 del 2002).

Conseguentemente, lo Stato è legittimato a dettare con legge le disposizioni necessarie a tutelare la fauna selvatica, in attuazione della normativa comunitaria, determinando l'obbligo per le regioni di adeguare corrispondentemente il proprio ordinamento (vedi art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62).

Nella specie, a fronte dell'inadempimento delle regioni, quale denunciato dalla Commissione europea, anche con la precisa individuazione delle leggi e dei provvedimenti regionali che contravvengono alla direttiva 79/409/CEE, è necessario procedere ad un intervento sostitutivo del Governo, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione e dell'articolo 8, comma 4, della citata legge n. 131 del 2003.

Tale intervento sostitutivo ha carattere di urgenza dovendo ottemperare ai pareri motivati nel termine fissato e non essendo procrastinabile senza porre a repentaglio la tutela dell'avifauna, stante la prossima apertura della stagione venatoria e senza ledere la tutela dell'unità economica della Repubblica, attesa la posizione assunta dalla Commissione europea sulla normativa regionale interessata

dal presente decreto, in ordine alla non approvazione dei programmi di sviluppo rurale. Peraltro si sottolinea come la politica di sviluppo rurale (reg. CE n. 1698/05 del Consiglio, del 20 settembre 2005) sia a pieno titolo ricompresa nelle politiche comunitarie di coesione sociale ed economica e costituisca un pilastro della politica agricola comune.

A tale fine, la norma prevede che le regioni, entro novanta giorni, adeguino il proprio ordinamento alle disposizioni dell'articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157, come modificato dal presente decreto, abrogando o modificando le proprie leggi regionali, le delibere e gli atti applicativi e i calendari venatori nelle parti difformi dalle suddette disposizioni. Decorso inutilmente il termine suindicato, tali leggi ed atti regionali si intendono abrogati e annullati. Nelle more, per consentire la regolare apertura della stagione venatoria ed al fine di evitare la compromissione degli interessi protetti dalla normativa comunitaria, sono sospesi gli effetti dei provvedimenti regionali di deroga difformi.

L'intervento, così configurato, si appalesa quindi proporzionato alle finalità perseguite.

Naturalmente, ai sensi dell'art. 8, comma 4, della citata legge n. 131 del 2003, il presente decreto sarà comunicato alla Conferenza Stato-regioni che ne potrà chiedere l'eventuale riesame.

L'utilizzazione nella specie, del potere sostitutivo urgente appare pertanto una soluzione legittima e necessitata dalla situazione in atto ed è stato anche sollecitato in sede parlamentare (vedi interpellanza urgente 2-00069 On.le Zanella e risposta del Governo nella seduta dell'Aula della Camera dei deputati del 27 luglio 2006, e interrogazione 4-00698 On.le Mellano ed altri).

L'articolo 9 apporta le ulteriori modifiche alla citata legge n. 157 del 1992, nei limiti strettamente necessari per ottemperare al parere motivato 2006/2131 e chiudere così la procedura di infrazione.

L'articolo 10, infine, reca la clausola di invarianza della spesa.

Il presente decreto non comporta maggiori oneri, né minori entrate per il bilancio pubblico e, pertanto, non si redige la relazione tecnica.