

Ancora sul prelievo venatorio in deroga. Ingiunta da Bruxelles la sospensione della LR 31 ottobre 2006 n.36 della Regione Liguria.

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Il Consiglio Regionale della Regione Liguria, nelle scorse settimane, ha approvato la legge 31 ottobre 2006 n.36 “Attivazione della deroga per la stagione venatoria 2006/07 ai sensi dell’art.9, comma 1 lett.a) terzo alinea della Direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici” che si pone in fragoroso contrasto con i principi e le condizioni di cui alla Direttiva sotto numerosi profili, atti a collocare il quadro normativo regionale al di fuori degli obiettivi della deroga come delineati dalla Direttiva, andando piuttosto a costituire quella che, in buona sostanza, come del resto ha fatto rilevare la Corte di Giustizia, appare essere una autorizzazione all’esercizio regolare della caccia a specie di uccelli non venabili.

In primo luogo, la non conformità risulta dalla mancata previsione, da parte del legislatore regionale, della preventiva verifica delle altre “soluzione soddisfacenti” che pure la Direttiva pone a fondamento, rectius, quale preconditione, della legittimità della deroga.

Parimenti, risulta affatto mancante, nel provvedimento regionale, l’indicazione dell’autorità demandata a dichiarare che le condizioni stabilite si siano realizzate.

Tali mancanze non si atteggiano invero come di poco momento, sol che si consideri su questo specifico punto, che l’INFS, nel parere reso ai sensi dell’art.19-bis comma 3 della legge 11 febbraio 1992 n.157, in data 30 ottobre 2006, nota prot. 7409/T-A61 aveva specificamente richiamato l’attenzione in ordine alla necessità di ricorrere preventivamente a sistemi dissuasivi incruenti, sia a cagione della circostanza che tale preconditione – e non potrebbe essere diversamente - risulta espressamente richiesta sia dalla Direttiva che dalla normativa statale di recepimento, sia perché gli stessi rappresentano il presupposto essenziale affinché le stesse azioni di controllo possano spiegare la loro efficacia.

A contrario, il legislatore regionale, lungi dal ricorrere alla sperimentazione di metodi alternativi, ha inteso fare immediatamente ricorso a metodi cruenti, senza neppure motivare in ordine alle ragioni in base alle quali aveva inteso discostarsi dal parere dell'INFS, né, più in generale, a quelle poste a sostegno della propria scelta.

Al contempo, la disposizione regionale deve intendersi in contrasto col dettato della Direttiva, con particolare riferimento al paragrafo 1 dell'art.9, siccome affatto carente di motivazione sotto ulteriore profilo.

Invero, sia nel parere motivato reso dalla Commissione in data 28 luglio 2006 relativo alla procedura di infrazione 2006/2031 ex art.226 del Trattato, sia nella costituzione in mora del 4 aprile 2006 (IP 2006/4043) che riguardava, per l'appunto, la normativa regionale ligure, si legge, quanto alle condizioni formali per il corretto esercizio della deroga, dell'obbligo di indicare sia la ragione astratta per cui la stessa è ritenuta opportuna, sia, in concreto, i presupposti di fatto .

Ciò comporta, sia sul piano logico prima ancora che sul piano normativo, che non possa ritenersi sufficiente che una deroga, come in effetti avviene nella normativa regionale ligure, menzioni unicamente l'esigenza di prevenzione di non meglio specificati danni alle colture, enunciati in via affatto presuntiva e generica, senza contenere la positiva estrinsecazione delle ragioni in base alle quali si ritiene che il provvedimento adottato sia riconducibile a tale esigenza.

Sul punto, la Commissione ha più volte riferito in ordine alla necessità di provvedere ad una esauriente descrizione dei rischi, nonché alla spiegazione del nesso causale tra l'esigenza di prevenzione e l'abbattimento di capi di una determinata specie di uccelli (nel caso che viene in essere, dello storno).

Tanto è vero che lo stesso Istituto, nel parere succitato, proprio in ordine alla mancata indicazione delle condizioni di rischio, si premurava di significare come, contrariamente a quanto asserito dalla Regione, per quanto concerne l'elemento del danno subito, il prelievo avrebbe dovuto essere motivato sulla base di una compiuta istruttoria sull'entità, la stagionalità, la localizzazione delle perdite economiche subite dalle aziende, dovendo evidentemente i danni risultare in concreto rilevanti, e non già rientranti in un normale "rischio di impresa".

Da ultimo, quanto all'elemento dell'indicazione dei luoghi, lo stesso appare eccessivamente generico, atteso che laddove la Direttiva, tra le precondizioni per l'esercizio della deroga, richiede che i luoghi in cui la stessa è praticata siano individuati in modo specifico, il legislatore regionale ha inteso estenderla indifferentemente a tutto il territorio regionale (e dunque a prescindere dalla verifica in concreto dei danni alle colture). Parimenti, per quanto concerne invece l'elemento del controllo, anch'esso ricompreso tra le precondizioni, la regione sembra ancora una volta aver fatto ricorso ad una mera clausola di stile, affatto inidonea ad assolvere all'obbligo motivazionale su cui si è riferito compiutamente poch' anzi.

Ciò è tanto più grave sol che si consideri che già le delibere 1085 del 23 settembre 2005 e 1195 del 14 ottobre 2005, tra l'altro annullate dal TAR Liguria, avevano adottato deroghe ai sensi delle lett. a) e c) dell'art.9, par. 1 della Direttiva, senza la previa verifica dell'esistenza di altre soluzioni soddisfacenti ed in particolare, nella prima delibera, senza adeguata motivazione.

Una circostanza questa, che portava all'apertura della procedura di infrazione 2006/4043.

Finchè con ordinanza presidenziale 19 dicembre 2006, la Corte di Giustizia, visto il ricorso presentato dalla Commissione Europea contro la Repubblica Italiana in data 13 dicembre 2006, avente ad oggetto una domanda di sospensione dell'esecuzione e di provvedimenti provvisori ai sensi degli artt. 242 e 243 del Trattato, osservava che "sebbene la legge regionale n. 36/2006 sia formulata in termini più precisi della legge regionale n. 34/2001 - da cui originava la procedura di infrazione cui si è fatto testè cenno - modificata, resta tuttavia il fatto che essa autorizza il prelievo venatorio di esemplari appartenenti alla specie degli storni sulla base di condizioni definite in modo piuttosto ampio, senza che siano indicate le ragioni per le quali è ritenuto necessario proteggere in tal modo l'olivicoltura della Regione Liguria"

Coerentemente, il Presidente della Corte, ordinava alla Repubblica Italiana la sospensione del provvedimento legislativo regionale fino alla pronuncia dell'ordinanza di chiusura del procedimento sommario.

Da ultimo, non sembra ozioso sottolineare come, pur essendo legislativamente previsto, solo di rado agli Stati Membri viene richiesta la sospensione dei provvedimento che si pongono in contrasto con gli obblighi sugli stessi gravanti dalle vigenti normative comunitarie, quando si ritiene, come nel caso in esame, che il provvedimento non possa attendere i tempi procedurali normali della Corte di giustizia europea.

Valentina Stefutti

Publicato il 28 dicembre 2006

Segue in calce il testo ddell'ordinanza in commento

ORDINANZA DEL PRESIDENTE DELLA CORTE

19 dicembre 2006

«Procedimento sommario – Domanda di sospensione dell'esecuzione e domanda di provvedimenti provvisori – Domanda di pronuncia inaudita altera parte – Protezione degli uccelli – Deroghe»

Nel procedimento C-503/06 R,

avente ad oggetto una domanda di sospensione dell'esecuzione e di provvedimenti provvisori ai sensi degli artt. 242 CE e 243 CE, proposta il 13 dicembre 2006,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra D. Recchia, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana,

convenuta,

IL PRESIDENTE DELLA CORTE,

sentito il primo avvocato generale, sig.ra J. Kokott,

ha pronunciato la seguente

Ordinanza

1 Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di ordinare alla Repubblica italiana di prendere i provvedimenti necessari per sospendere l'applicazione della legge della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 36, Attivazione della deroga per la stagione venatoria 2006/2007 ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera a), terzo alinea della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici (Bollettino ufficiale della Regione Liguria 2 novembre 2006, n. 16, pag. 697; in prosieguo: la «legge regionale n. 36/2006»), fino alla pronuncia della sentenza di merito.

2 La Commissione ha anche chiesto, ai sensi dell'art. 84, n. 2, del regolamento di procedura, che tale domanda sia provvisoriamente accolta prima ancora che l'altra parte abbia presentato le sue osservazioni, fino alla pronuncia dell'ordinanza di chiusura del procedimento sommario.

3 Tali domande sono state proposte nell'ambito di un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, presentato dalla Commissione il 13 dicembre 2006 e finalizzato a far dichiarare che, poiché la Regione Liguria ha adottato ed applicato una normativa che autorizza deroghe al regime di protezione degli uccelli selvatici senza rispettare le condizioni fissate dall'art. 9 della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi di tale disposizione.

Contesto normativo

4 La direttiva 79/409 ha per obiettivo la protezione, la gestione e la regolazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri a cui si applica il Trattato. A tal fine, essa impone agli Stati membri di istituire un regime generale di tutela che preveda, in particolare, il divieto di uccidere, di catturare o di disturbare gli uccelli indicati al suo art. 1 e di distruggere i nidi.

5 L'art. 9 della direttiva 79/409 così prevede:

«1. Sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, gli Stati membri possono derogare agli articoli 5, 6, 7 e 8 per le seguenti ragioni;

a) – nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica,

– nell'interesse della sicurezza aerea,

– per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque,

– per la protezione della flora e della fauna;

b) ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della reintroduzione nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni;

c) per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità.

2. Le deroghe dovranno menzionare:

– le specie che formano oggetto delle medesime,

– i mezzi, gli impianti e i metodi di cattura o di uccisione autorizzati,

- le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere fatte,
- l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono realizzate e a decidere quali mezzi, impianti e metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti, da quali persone,
- i controlli che saranno effettuati.

3. Gli Stati membri inviano ogni anno alla Commissione una relazione sull'applicazione del presente articolo.

4. In base alle informazioni di cui dispone, in particolare quelle comunicate ai sensi del paragrafo 3, la Commissione vigila costantemente affinché le conseguenze di tali deroghe non siano incompatibili con la presente direttiva. Essa prende adeguate iniziative in merito».

6 Lo storno (*sturnus vulgaris*), essendo una specie indicata nella parte 2, come modificata dalla direttiva del Consiglio 8 giugno 1994, 94/24/CE (GU L 164, pag. 9), dell'allegato II alla direttiva 79/409, può essere cacciato, ai sensi dell'art. 7, n. 3, della direttiva stessa, soltanto negli Stati membri per i quali è menzionato. Dal momento che la Repubblica italiana non rientra fra tali Stati membri, l'eventuale caccia a tale specie deve, per essere lecita, assumere la forma di una deroga e rispettare le condizioni fissate a tale proposito dall'art. 9 della direttiva 79/409.

7 La legge regionale n. 36/2006 dispone quanto segue:

«Art. 1

(Disposizioni in materia di conservazione degli uccelli selvatici)

1. Per la stagione venatoria 2006/2007 è autorizzato, sentito l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, per le ragioni previste dall'articolo 9, comma 1, lettera a), terzo alinea della direttiva comunitaria 79/409/CEE (...), il prelievo in deroga di esemplari appartenenti alla specie storno (*Sturnus vulgaris*) al fine di prevenire gravi danni alle colture olivicole, presenti nella Regione, con le seguenti modalità:

- a) mezzi di prelievo autorizzati: fucile a canna liscia con non più di tre colpi, non sono consentiti richiami né vivi né elettroacustici;
- b) modalità di prelievo: da appostamento fisso o temporaneo, oppure in forma vagante;
- c) luogo di applicazione e periodo: su tutto il territorio regionale dalla data di entrata in vigore della presente legge al 31 gennaio 2007;
- d) limite massimo di prelievo giornaliero per soggetto autorizzato: n. 10 capi;

- e) limite massimo di prelievo stagionale per soggetto autorizzato: n. 90 capi;
 - f) giornate aperte al prelievo: tutte le giornate in cui è consentita la caccia alla migratoria con l'esclusione di martedì e venerdì;
 - g) controllo: monitoraggio attraverso la certificazione dei prelievi realizzata mediante apposita scheda di rilevazione.
2. Il prelievo è autorizzato ai cacciatori in possesso del tesserino venatorio regionale che ne facciano richiesta alla Amministrazione provinciale di competenza e che risultino essere in possesso dell'apposita scheda di prelievo predisposta dalla Regione, rilasciata dalle Province.
 3. I prelievi devono essere annotati sull'apposita scheda per il prelievo in deroga; entro il 31 marzo 2007, le schede devono essere restituite alle Province competenti, le quali provvedono, entro il 30 aprile 2007, ad inviare alla Regione i dati riassuntivi relativi ai prelievi effettuati.
 4. Le funzioni di controllo sono esercitate dai soggetti di cui all'articolo 27 della legge 157/1992.
 5. La presente legge regionale è dichiarata urgente ed entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Liguria».

Sulla domanda di pronuncia inaudita altera parte

8 Ai sensi dell'art. 84, n. 2, del regolamento di procedura, il presidente della Corte può accogliere provvisoriamente la domanda cautelare anche prima che l'altra parte abbia presentato le sue osservazioni.

Sul fumus boni iuris

9 Secondo la Commissione, la legge regionale n. 36/2006 rimette sostanzialmente in vigore una disciplina anteriore, vale a dire la legge della Regione Liguria 5 ottobre 2001, n. 34, Attuazione dell'articolo 9 della direttiva comunitaria 79/409/CEE del 2 aprile 1979 sulla conservazione degli uccelli selvatici (Bollettino ufficiale della Regione Liguria 10 ottobre 2001, n. 10), come modificata dalla legge della Regione Liguria 13 agosto 2002, n. 31 (Bollettino ufficiale della Regione Liguria 28 agosto 2002, n. 12) (in prosieguo: la «legge regionale n. 34/2001 modificata»).

10 Per quanto riguarda la legge regionale n. 34/2001 modificata, le autorità italiane avrebbero ammesso la sua contrarietà alla direttiva 79/409. La Commissione precisa a tale proposito che, in seguito a contatti con le autorità italiane nell'ambito di una procedura di infrazione relativa a tale legge regionale, quest'ultima legge è stata abrogata e sostituita dalla legge della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 35, Attuazione dell'articolo 9 della direttiva comunitaria 79/409 del 2 aprile 1979 sulla conservazione degli uccelli selvatici. Misure di salvaguardia per le zone di protezione speciale

(Bollettino ufficiale della Regione Liguria 2 novembre 2006, n. 16, pag. 692; in prosieguo: la «legge regionale n. 35/2006»), che, ad un primo sommario esame, sembra alla Commissione conforme alle disposizioni della direttiva 79/409.

11 Tuttavia, il giorno stesso dell'adozione della legge regionale n. 35/2006, il Consiglio regionale della Liguria avrebbe adottato la legge regionale n. 36/2006, la quale contiene, secondo la Commissione, sostanzialmente gli stessi elementi di incompatibilità con l'art. 9 della direttiva 79/409 contenuti nella legge regionale n. 34/2001 modificata.

12 La Commissione osserva in proposito, in particolare, che non sarebbe stata verificata l'inesistenza di altre soluzioni accettabili, che mancherebbe una giustificazione specifica della necessità di autorizzare il prelievo di un certo numero di esemplari di una determinata specie al fine di proteggere l'olivicoltura e che la deroga all'art. 9 della direttiva 79/409 effettuata dalla legge regionale n. 36/2006 non sarebbe, contrariamente a quanto impone il diritto comunitario, di natura eccezionale e specifica. Pertanto la legge regionale n. 36/2006 autorizzerebbe, come la legge regionale n. 34/2001 modificata, la continuazione di una pratica regolare della caccia ad uccelli protetti dalla direttiva 79/409.

13 Poiché la Repubblica italiana, in questa fase del procedimento, non ha ancora potuto presentare le sue osservazioni sulla domanda cautelare della Commissione, non è al momento possibile decidere se la Commissione abbia sufficientemente dimostrato, sia in diritto che in fatto, il fondamento di tale domanda.

14 Tuttavia, a prima vista gli argomenti presentati dalla Commissione non sembrano privi di fondamento. Infatti, sebbene la legge regionale n. 36/2006 sia formulata in termini più precisi della legge regionale n. 34/2001 modificata, resta tuttavia il fatto che essa autorizza il prelievo venatorio di esemplari appartenenti alla specie degli storni sulla base di condizioni definite in modo piuttosto ampio, senza che siano indicate le ragioni per le quali è ritenuto necessario proteggere in tal modo l'olivicoltura della Regione Liguria.

15 Si deve in proposito osservare che, nonostante alcune precisazioni per quanto riguarda, in particolare, i metodi di prelievo e i limiti massimi del prelievo stesso, la legge regionale n. 36/2006 autorizza la caccia agli storni su tutto il territorio della Regione Liguria, per tutta la stagione venatoria 2006/2007 e da parte di tutti i cacciatori in possesso del permesso di caccia regionale.

Sull'urgenza

16 La legge regionale n. 36/2006, essendo stata dichiarata urgente, ha iniziato a produrre i suoi effetti dal momento della pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Liguria, e continuerà a produrli fino al 31 gennaio 2007. Eventuali provvedimenti cautelari, per non essere privi di efficacia, dovranno dunque essere disposti prima di tale data.

17 A ciò si deve aggiungere il fatto che la protezione degli uccelli di cui alla direttiva 79/409 è ritenuta una materia in cui la gestione del patrimonio comune è affidata, per il rispettivo territorio,

agli Stati membri (sentenza 8 giugno 2006, causa C 60/05, WWF Italia e a., non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 24). È pacifico che ogni attività di caccia è idonea a perturbare la fauna selvatica e che essa può, in numerosi casi, condizionare lo stato di conservazione delle specie considerate, indipendentemente dall'ampiezza dei prelievi ai quali essa dà luogo. L'eliminazione periodica di individui alimenta infatti, tra le popolazioni oggetto di caccia, uno stato di allerta permanente che ha conseguenze nefaste su molteplici aspetti delle loro condizioni di vita (sentenza 19 gennaio 1994, causa C 435/92, Association pour la protection des animaux sauvages e a., Racc. pag. I 67, punto 16).

18 Sembra dunque, sulla base delle informazioni disponibili in questa fase del procedimento, che la prosecuzione della caccia agli storni, come consentita dalla legge regionale n. 36/2006, rischi di causare un danno grave e irreparabile al patrimonio faunistico e ornitologico.

Sul bilanciamento degli interessi

19 Mentre è sufficientemente dimostrata, ai fini del presente procedimento, la realtà di un danno grave e irreparabile, a prima vista non appare, per contro, che la sospensione dell'applicazione della legge regionale n. 36/2006 fino alla pronuncia dell'ordinanza di chiusura del presente procedimento sommario possa compromettere gravemente l'obiettivo perseguito da tale legge. Infatti, come è stato rilevato al punto 14 della presente ordinanza, la lettura delle disposizioni della legge regionale n. 36/2006 non consente di individuare con precisione le ragioni per le quali è ritenuto necessario raggiungere l'obiettivo perseguito mediante la deroga prevista da tale legge.

20 Sulla base di quanto sopra, e tenuto conto delle particolarità della controversia, in particolare delle condizioni di applicabilità *ratione temporis* della legge regionale n. 36/2006, come rilevata al punto 16 della presente ordinanza, appare necessario, nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, ordinare alla Repubblica italiana di sospendere l'applicazione di tale legge per la stagione venatoria 2006/2007 fino alla pronuncia dell'ordinanza di chiusura del presente procedimento sommario.

Per questi motivi, il presidente della Corte così provvede:

1) La Repubblica italiana sospenderà l'applicazione della legge della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 36, Attivazione della deroga per la stagione venatoria 2006/2007 ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera a), terzo alinea della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici, fino alla pronuncia dell'ordinanza di chiusura del presente procedimento sommario.

2) Le spese sono riservate.

Firme