

La cd. caccia in deroga. La disciplina dei prelievi e le piccole quantità. Aperta l'ennesima procedura di infrazione contro l'Italia.

a cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Il quadro normativo che fa da riferimento all'istituto in commento può essere così sintetizzato.

La Direttiva 79/409/CEE (cd. Direttiva Uccelli), concernente la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi, al fine di assicurare la protezione, la gestione e la regolazione di tali specie e disciplinarne lo sfruttamento, detta, agli artt. 5, 6, 7 e 8 prescrizioni rigorose e puntuali in materia di prelievo venatorio.

A tale rigoroso regime vincolistico, in base a quanto previsto nel successivo art. 9, gli Stati membri possono derogare, solo ed esclusivamente nel caso in cui che non sussistano altre soluzioni soddisfacenti, 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 riproduzione 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".

Le suddette deroghe devono in ogni caso menzionare le specie che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti e i metodi di cattura o uccisione autorizzati, le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse devono 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 e da quali persone, nonché i controlli che saranno effettuati.

Al contempo, dopo aver imposto agli Stati membri l'invio alla Commissione di una relazione annuale sull'applicazione delle deroghe (par. 3), l'art. 9 attribuisce alla medesima Commissione il compito di vigilare costantemente affinché le conseguenze delle deroghe non si rivelino incompatibili con i beni tutelati dalla direttiva.

Il legislatore statale, al dichiarato fine di armonizzare la disciplina interna con l'art. 9 della Direttiva 79/409/CEE", con l'art. 1 della legge 3 ottobre 2002, n. 221, ha introdotto l'art. 19-bis nella legge quadro n. 157 del 1992, il quale stabilisce, al comma 1, che le Regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe di cui alla Direttiva sopra menzionata, conformandosi alle prescrizioni e alle finalità previste in questa, nonché a quelle indicate di seguito nella medesima legge.

I commi successivi ricalcano sostanzialmente la disciplina comunitaria con alcune precisazioni, tra le quali l'espressa previsione secondo cui le deroghe debbano essere applicate solo dopo aver acquisito il parere, peraltro non vincolante, dell'Istituto Nazionale della Fauna Selvatica (INFS) ovvero di altri istituti riconosciuti a livello regionale, che non possono avere comunque ad oggetto specie la cui consistenza numerica sia in grave diminuzione, e che dei provvedimenti adottati dalle Regioni e contrastanti con la legge nazionale ovvero con la direttiva comunitaria possa essere disposto l'annullamento in sede governativa.

Prima dell'entrata in vigore della succitata legge n. 221/02, le Regioni, come più volte chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, non erano legittimate ad introdurre un regime derogatorio che il legislatore comunitario - per la generalità e complessità degli interessi che concernono la disciplina della protezione della fauna selvatica e che impongono un carattere unitario della normativa in materia - aveva inteso devolvere in via esclusiva ai legislatori nazionali. Tale principio, conserva evidentemente la sua validità anche dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione, proprio in virtù della circostanza che l'esercizio di tale potere di deroga al disposto della Direttiva, andando ad incidere sul nucleo minimo di protezione della fauna selvatica, non poteva prescindere da una previa disciplina di carattere nazionale.

In altre parole, la stessa emanazione della Legge n. 221/02 altro non è (rectius, sarebbe) che l'affermazione da parte dello Stato della propria potestà esclusiva in materia di individuazione delle

specie di fauna selvatica soggette a prelievo, che successivamente individua nell'Ente regionale l'autorità delegata all'esercizio delle deroghe previste dalla Direttiva comunitaria, nel rispetto della Direttiva stessa e con i poteri che promanano dalla legge statale di “delega”.

Diversamente argomentando, nel senso di ritenere che l’emanazione di una legge nazionale non costituisca, di per sé, l’implicito riconoscimento che in *subjecta materia* permanga una potestà legislativa statale di tipo esclusivo, non si comprenderebbe invero, la stessa ragione giustificativa di una norma nazionale.

Peraltro, il sistema disegnato dal legislatore nazionale, la cui dichiarata finalità costitutiva, come si è visto, era quella di garantire su tutto il territorio nazionale un uniforme ed adeguato livello di salvaguardia, sembra andare esattamente nel segno opposto, atteso che la legge nazionale sembra delegare in via generale alle Regioni la facoltà di deroga di cui al più volte citato art.9 della Direttiva Uccelli.

Ciò è tanto più grave sol che si consideri che la conservazione degli uccelli selvatici costituisce una questione ambientale di carattere tipicamente transnazionale – e, come tale, trascendente l'ambito ristretto delle singole Regioni, trattandosi generalmente di uccelli migratori lungo rotte che intersecano da Nord a Sud tutti i territori regionali – e quindi in tale materia eventuali interventi normativi parcellizzati e non riconducibili ad una gestione unitaria degli interessi non consentirebbero, in ogni caso, la tutela delle specie animali protette.

Non a caso, anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea, con riferimento a controversie concernenti l'interpretazione dell'art. 9 della Direttiva, si evince la necessità che l'introduzione nei singoli Stati membri del regime derogatorio previsto dalla suddetta disposizione sia consentito "alle autorità nazionali ..." (cfr. Corte di Giustizia- C- 10/19, decisione del 12.12.1996).

Un'altra questione su cui è opportuno soffermare la nostra attenzione è certamente quella cui si accennava in premessa, connessa ai cd. prelievi di piccole quantità. L'art.9, comma 1 lett.c) della Direttiva Uccelli prevede infatti che, in mancanza di altre soluzioni soddisfacenti, gli Stati Membri possano consentire, in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo, la cattura e la

detenzione di determinati uccelli in piccole quantità. La Corte di Giustizia, a sua volta, nella sentenza 7 marzo 1996, ha stabilito che le specie di uccelli oggetto di un regime generale di protezione secondo la Direttiva e non incluse nell'All. II, possano essere interessati da un regime di deroga anche per quanto riguarda l'esercizio venatorio, in presenza delle condizioni di cui agli artt. 2 e 9 della Direttiva stessa.

Innanzitutto, quindi, dalla lettera dell'art. 9 della Direttiva, nonché dalla interpretazione che della norma ha dato costantemente la Corte di Giustizia, risulta la necessità che l'eventuale introduzione nei singoli Stati membri del regime derogatorio avvenga con legge delle autorità statali.

In secundis, il legislatore regionale è tenuto ad una fedele trasposizione, pena l'inadempimento degli obblighi comunitari, con particolare riferimento innanzitutto alla necessità di valutare, conformemente ai dettami di cui al comma 1 dell'art. 9 citato, la concreta possibilità di soluzioni diverse e, in ogni caso, tenendo sempre presente che il carniere giornaliero e stagionale autorizzato in deroga non possa essere assentito oltre lo stretto necessario, né per esigenze e situazioni enunciate solo in via generica, come peraltro si è puntualmente verificato, negli ultimi anni, in numerosissime Regioni, i cui calendari venatori sono stati oggetto di pesantissime censure in sede amministrativa.

Ad ogni buon conto, la DG Ambiente della Commissione Europea, in data 18 ottobre 2005 provvedeva a mettere formalmente in mora la Repubblica Italiana, quale Stato Membro, sul rispetto delle Direttive 92/43/CEE (cd. Direttiva Habitat) e 79/409/CEE proprio in relazione alla cd. caccia in deroga prevista dalla Regione Sardegna con LR 13 febbraio 2004 n.2 che aveva autorizzato la caccia in deroga per quattro giornate alla fine del febbraio 2004 – quindi dopo la chiusura della stagione venatoria – ai danni del passero, della passera mattugia, dello storno e del tordo, con la possibilità di abbattere fino a 6 milioni di esemplari (!!!) da parte dei circa 50.000 cacciatori sardi, motivando genericamente in ordine a presunti danni che dette popolazioni avrebbero cagionato al mirto e senza aver preventivamente acquisito il parere obbligatorio dell'INFS. La legge regionale si spingeva anche oltre, prevedendo, in aperto contrasto con i dettami di cui alle Direttive 79/409,

85/411 e 91/244 che la cd. caccia in deroga potesse essere praticata ai danni di tutte le specie di fauna omeoterma e, anche in questo caso, senza la preventiva acquisizione del parere dell'INFS.

Da parte sua, l'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, nella relazione n.2573/04 aveva esplicitamente escluso la sussistenza delle condizioni ecologiche e naturalistiche nel caso della normativa sarda.

Violazioni di analogo tenore erano/sono inoltre rinvenibili nella Regione Veneto, i cui calendari venatori consentono da anni l'abbattimento di specie di piccoli uccelli, quali i passeri, gli storni, le peppole e i fringuelli, protetti dalla Direttiva Uccelli, senza dare neppure contezza né dei rimedi alternativi esperiti, né degli asseriti danni alle produzioni agricole, andando ad autorizzare prelievi in deroga numericamente tutt'altro che modesti, oltretutto in pieno periodo migratorio e riproduttivo, in spregio non solo alla giurisprudenza penale, amministrativa e costituzionale nazionale, ma anche a quella della Corte di Giustizia in argomento (vedasi, da ultimo, sentenza 16 ottobre 2003 C-182/03). A ciò aggiungasi che l'illegittima dilatazione del periodo di caccia consentita dai succitati provvedimenti viene a ledere il contenuto minimo del regime di protezione accordato dallo Stato al proprio patrimonio faunistico. Nucleo, è bene sottolinearlo, che la giurisprudenza della Corte Costituzionale afferma inderogabile nell'interesse dell'intera Comunità nazionale, dalla normativa regionale.

Su questo specifico punto, il Giudice delle leggi ha infatti più volte affermato che debbano ritenersi norme di grande riforma economico-sociale le disposizioni di cui alla legge n. 157/92, e in particolare quelle che garantiscono il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, tra le quali la stessa Consulta include, oltre al generale regime di protezione, le disposizioni relative alla delimitazione dei periodi venatori (Corte Cost. n. 1002/88; n. 577/90; n. 35/95; n. 272/96; n. 323/98; n. 168/99; n. 169/99; n. 4/2000).

Al punto che la LAV e le altre maggiori associazioni ecologiste, quali ad esempio l'ENPA, la LAC, il Movimento UNA, il WWF ecc. avevano presentato una serie di ricorsi alla Commissione Europea ai sensi dell'art.226 del Trattato.

Finalmente, in data 7 aprile 2006, la Commissione Europea comunicava di aver avviato una formale procedura di infrazione nei confronti della Repubblica Italiana proprio a cagione di queste pesantissime violazioni, che porterà verosimilmente alla condanna dello Stato Italiano e all'inflizione di una pesantissima sanzione pecuniaria a carico dello stesso.

Valentina Stefutti