

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 628

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(BERLUSCONI)

dal Ministro per gli affari regionali

(LA LOGGIA)

e dal Ministro delle politiche agricole e forestali

(ALEMANNO)

di concerto col Ministro per le politiche comunitarie

(BUTTIGLIONE)

col Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio

(MATTEOLI)

e col Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione

(BOSSI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 SETTEMBRE 2001

Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Analisi tecnico-normativa	»	6
Disegno di legge	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - 1. La direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea, si prefigge la protezione, la gestione e la regolamentazione di tali specie e ne disciplina lo sfruttamento. Tale disciplina avviene tramite la previsione di alcuni divieti generali:

proibizione di uccidere, catturare, distruggere le specie di uccelli elencate nell'allegato I (articolo 4);

divieti e limitazioni nel commercio delle specie suddette (articolo 6 e allegato III); indicazione delle specie che possono essere oggetto di caccia e di periodi di caccia (articolo 7 e allegato II);

proibizione di alcuni mezzi e metodi di caccia (articolo 8, allegato IV).

Al sistema di limiti così posto, gli Stati membri possono derogare per le ragioni elencate dall'articolo 9, paragrafo 1, lettere a), b), c), e più precisamente:

a) nell'interesse della salute, della sicurezza pubblica, della sicurezza aerea, per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque;

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.

Secondo il paragrafo 2 dello stesso articolo 9, le deroghe devono menzionare le specie che ne formano oggetto, 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 possono essere fatte, l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono realizzate e

a decidere quali mezzi, impianti e metodi possono essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone ed infine i controlli che saranno effettuati. La direttiva prevede altresì che le misure di conservazione debbano tener conto anche delle esigenze economiche e ricreative (articolo 2). Disposizioni analoghe sono contenute nella Convenzione di Berna del 19 settembre 1979, relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, ratificata ai sensi della legge 5 agosto 1981, n. 503.

2. La legge nazionale sulla caccia, 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, all'articolo 1, comma 4, dichiara esplicitamente che la direttiva 79/409/CEE e la Convenzione di Berna «sono integralmente recepite ed attuate nei modi e nei termini previsti» dalla legge stessa, ma non contiene una specifica disciplina dei casi e delle procedure di deroga sopraindicate.

Per di più, l'articolo 18, comma 1, elenca tra le specie cacciabili anche specie non incluse nell'allegato II della direttiva comunitaria sopracitata (inconveniente a cui si è ovviato con decreto del Presidente del Consiglio di ministri 21 marzo 1997 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 98 del 29 aprile 1997), mentre gli articoli 4 e 5 includono specie protette tra quelle utilizzabili come richiami vivi.

Pertanto la disposizione comunitaria sulle deroghe non risulta attualmente recepita a livello nazionale, come riconosciuto dalla Corte costituzionale secondo cui «la disposizione di cui trattasi può considerarsi sì operativa, ma solo nel senso di legittimare le Autorità nazionali ad adottare, ove lo ritengano, provvedimenti di deroga alle norme protettive delle specie, verificando che ricorrano le situazioni ipotizzate dall'articolo 9» (sentenza 22 luglio 1996, n. 272).

3. Tale vuoto normativo non solo ha esposto lo Stato italiano a due richiami da parte della Commissione europea (uno del 7 agosto 1997 sui richiami vivi e un altro più recente proprio sul mancato recepimento della disposizione relativa alla facoltà di deroga) ma sta ponendo in grave difficoltà le varie regioni impossibilitate a derogare alla normativa comunitaria in difetto di una normativa nazionale quadro.

Invero, l'esigenza di una disciplina specifica delle deroghe discende fra l'altro dalla necessità di attivare quelle dirette a prevenire i gravi danni allegati alle colture agricole dalla sovrappopolazione di alcune specie selvatiche che si verifica in alcune regioni, attraverso un contenimento numerico di tali popolazioni anche mediante la normale attività venatoria, pur sottoposta a controlli e limitazioni.

Il tentativo di ovviare a tale vuoto mediante l'approvazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 settembre 1997 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 254 del 30 ottobre 1997) recante modalità di esercizio delle deroghe di cui all'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE, a carattere spiccatamente centralistico (le deroghe potevano essere adottate dalle regioni solo previa intesa con i Ministeri dell'ambiente e delle politiche agricole) si è rilevato infruttuoso.

Infatti, su ricorsi per conflitto di attribuzioni proposti da alcune regioni (in particolare Toscana, Veneto, Emilia Romagna, Umbria e Lombardia) la Corte costituzionale, con sentenza n. 169 del 14 maggio 1999, ha annullato detto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per illegittimità dello strumento adottato «attesa la necessità di un idoneo fondamento legislativo, consistente nella previa determinazione con legge dei principi ai quali il Governo deve attenersi».

Nel contempo, la Corte ha precisato che, allo stato della legislazione vigente, le regioni non possono attivare autonomamente le deroghe, in quanto tale potere coinvolge una varietà di interessi per lo più di pertinenza dello Stato, non compiutamente identificabili con l'attività venatoria (di compe-

tenza regionale ex articolo 117 della Costituzione) e che «la disposizione dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva comunitaria richiede, per la sua concreta attuazione nell'ordinamento interno, una legge nazionale che valuti e ponderi i vari interessi che vengono in rilievo e che non sono certamente soltanto quelli connessi all'esercizio venatorio».

Si tratta, secondo la Corte, di «regole che spetta *in primis* allo Stato di dettare (...) per evidenti esigenze di uniformità di assetto e di organicità del sistema».

Tali principi sono stati ribaditi nella coeva sentenza della Corte costituzionale n. 168, secondo cui l'esercizio del potere di deroga «non può quindi prescindere da una previa disciplina di carattere nazionale... idonea a garantire su tutto il territorio nazionale un uniforme e adeguato livello di salvaguardia».

Si segnala, infine, che la possibilità di ricomprendere, tra le attività consentite in deroga, anche quella venatoria, si ricava dalle sentenze della Corte di giustizia 8 luglio 1987, in causa 262/85, 27 aprile 1988, in causa 252/85 e 7 marzo 1996, in causa 118/94, ed è stata espressamente affermata, in risposta a specifico quesito, con nota della Commissione UE - DG XI del 9 settembre 1997.

4. Il presente disegno di legge intende consentire alle regioni di attivare i poteri di deroga ai divieti concernenti le specie protette, nel rispetto dei pronunciamenti della Corte costituzionale ed è diretto ad adeguare l'ordinamento nazionale alla normativa comunitaria, superando così anche le infrazioni in corso.

La scelta di affidare l'attuazione delle deroghe alle regioni e province autonome, nel quadro della disciplina generale dettata dallo Stato a tutela dell'interesse unitario e transnazionale della conservazione delle specie migratorie protette, non solo corrisponde agli indirizzi di Governo volti ad attribuire il maggior numero di funzioni alle istituzioni territoriali e al principio di sussidiarietà, ma si inserisce nella linea direttrice delle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 227, ed è direttamente riconducibile alle istanze regionalistiche e, oggi, federaliste.

Non si può dubitare infatti che la disciplina delle specifiche deroghe rientri nell'interesse differenziato di ciascuna regione, essendo i vari casi rapportabili alle diverse situazioni locali e territoriali (danni alle colture locali, tutela della salute e sicurezza pubblica regionale, ripopolamento e così via) e quindi apprezzabili meglio a livello regionale, pur nel rispetto dell'interesse unitario.

Non apparirebbe quindi più giustificata l'interferenza in ciascuna deroga del potere statale, mentre permane l'esigenza di definire a livello nazionale il quadro applicativo generale delle stesse, anche per evitare attuazioni disomogenee e contraddittorie tra regione e regione.

Si ricorda in proposito che le regioni, nel tempo e con diversa fortuna, hanno provato e tuttora provano a dare attuazione alla disciplina delle deroghe, per cui è ormai necessario e urgente intervenire nella materia anche al fine di assicurare omogeneità al sistema.

5. Il disegno di legge si compone di un articolo unico che inserisce l'articolo 19-*bis* alla legge n. 157 del 1992; il comma 1 dell'articolo 19-*bis*, pertanto, attribuisce alle regioni e province autonome la funzione di disciplinare nel proprio territorio le modalità di esercizio delle deroghe previste dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE, nel rispetto dei principi della citata legge n. 157 del 1992.

Si tratta in particolare del richiamo a principi dall'appartenenza della fauna selvatica al patrimonio indisponibile dello Stato (articolo 1, comma 1), dell'esigenza di tutela del patrimonio faunistico e della salvaguardia della produzione agricola (articolo 1, comma 2), della programmazione venatoria su tutto il territorio nazionale (articolo 14), della risarcibilità dei danni prodotti dalla fauna selvatica e dall'attività venatoria (articolo 26).

Il comma 2 dell'articolo 19-*bis* recepisce integralmente i paragrafi 1 e 2 dell'articolo 9 della direttiva comunitaria in questione, circa le finalità che possono consentire le deroghe e le condizioni specifiche per la loro attuazione, con le opportune precisazioni.

Il comma 3 dell'articolo aggiuntivo, al fine di assicurare uniformità di tutela e organicità del sistema, demanda all'Istituto nazionale della fauna selvatica (INFS) il compito di esprimere il proprio parere sulla sussistenza delle condizioni per la deroga, quale autorità abilitata ai sensi del medesimo articolo 9 della direttiva citata.

Esso prevede inoltre un limite invalicabile al potere di deroga nel caso che sia dichiarata la forte diminuzione della consistenza numerica della specie protetta.

Il comma 4 dell'articolo 19-*bis* riconduce sotto il regime, concreto e puntuale, del potere di deroga, la possibilità di cattura a fine di richiami vivi di esemplari di specie protette, incluse nell'articolo 4, comma 4, della legge n. 157 del 1992. Si tratta in particolare del *passer italiae* e del *passer montanus* di cui alla procedura di infrazione, che resta pertanto così superata.

Il comma 5 dell'articolo introdotto dal presente disegno di legge, infine, prevede che ciascuna regione invii una relazione sull'attuazione delle deroghe disposte nel proprio territorio, al Presidente del Consiglio e ai Ministri direttamente interessati.

Sulla base di tali elementi, e degli altri forniti dai Ministeri ed enti interessati, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio trasmette alla Commissione europea la relazione prevista dal paragrafo 3 dell'articolo 9 della direttiva.

Resta fermo quanto previsto dai principi generali e dall'articolo 36 della legge n. 157 del 1992 sull'obbligo delle regioni di adeguare il proprio ordinamento alle nuove disposizioni.

Sul presente disegno di legge, dichiarato di assoluta urgenza, sarà assunto il parere della Conferenza Stato-Regioni, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2, comma 5, decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Dal presente disegno di legge non derivano maggiori spese o minori entrate per il bilancio dello Stato e pertanto non si redige la relazione tecnica.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Il presente disegno di legge modifica la legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio.

Aspetti tecnico-normativi: il provvedimento è diretto a dare attuazione all'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

Valutazione dell'impatto amministrativo: l'attuazione del provvedimento da parte delle regioni e delle province autonome richiederà il ricorso agli strumenti ordinari di produzione normativa, mentre i compiti di controllo e vigilanza sono già svolti da queste ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 157 del 1992 e dal Corpo forestale dello Stato in base al proprio ordinamento.

Drafting e linguaggio normativo: l'impostazione del provvedimento ripete quella consolidata in casi analoghi.

Il provvedimento aggiunge un nuovo articolo (articolo 19-bis) al testo originario della legge n. 157 del 1992, con il quale si apportano integrazioni anche all'articolo 4, comma 4, della medesima legge n. 157 del 1992, al fine di superare una procedura di infrazione comunitaria.

SCHEDA ALLEGATA ALLA ANALISI TECNICO-NORMATIVA

1. *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza costituzionale in materia di eventuali giudizi in corso.*

Sulla materia sono intervenute, in modo puntuale, le sentenze della Corte costituzionale n. 168 e 169 del 14 maggio 1999, nonché la sentenza del 22 luglio 1996, n. 272, tutte citate nella relazione illustrativa, nonché la sentenza 17 maggio 2001, n. 135.

2. *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.*

Risultano attualmente presentati i seguenti progetti di legge recanti modifiche alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, concernenti norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio:

- Atto Camera n. 1417 d'iniziativa dell'onorevole Onnis
- Atto Camera n. 291 d'iniziativa dell'onorevole Massidda
- Atto Camera n. 27 d'iniziativa dell'onorevole Stefani
- Atto Senato n. 378 d'iniziativa del senatore Magnalbò
- Atto Senato n. 351 d'iniziativa del senatore Agoni ed altri
- Atto Senato n. 215 d'iniziativa del senatore Cozzolino.
- Atto Senato n. 525 d'iniziativa del senatore Brunale ed altri.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, dopo l'articolo 19 è inserito il seguente:

«Art. 19-*bis*. - *1*. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano nell'ambito del proprio territorio le modalità di esercizio delle deroghe previste dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, nel rispetto delle proprie competenze, dei principi stabiliti dalla presente legge e delle disposizioni della citata direttiva.

2. Le deroghe possono essere previste solo per le finalità indicate dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE e in assenza di altre soluzioni soddisfacenti e devono precisare le specie che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti e i metodi di prelievo autorizzati, i soggetti abilitati, le circostanze di tempo e di luogo del prelievo, il numero dei capi complessivamente prelevabili nel periodo, i controlli e le forme di vigilanza cui il prelievo è soggetto e gli organi incaricati della stessa, oltre al Corpo forestale dello Stato.

3. Le deroghe possono essere disposte solo previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), e degli Osservatori faunistici venatori, ove esistenti, anche al fine di assicurare uniformità di tutela e organicità del sistema e non possono avere per oggetto specie per le quali sia dichiarata la forte diminuzione della consistenza numerica.

4. La disciplina delle condizioni e delle modalità di applicazione delle deroghe di cui ai commi da 1 a 3 si applica anche alla cattura di esemplari di specie protette per

la cessione ai fini di richiamo di cui all'articolo 4, comma 4.

5. Entro il 30 giugno di ogni anno, ciascuna regione trasmette al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero al Ministro per gli affari regionali ove nominato, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, al Ministro delle politiche agricole e forestali, al Ministro per le politiche comunitarie, nonchè all'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), una relazione sull'attuazione delle deroghe di cui al presente articolo. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio trasmette annualmente alla Commissione europea la relazione di cui all'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 79/409/CEE».