

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1707

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CARRARA, ASCIUTTI, BIANCONI,
BONFRISCO, DIVINA, FRANCO Paolo, GENTILE, MAFFIOLI,
MARINI Giulio, MASSIDDA, MONACELLI, PICCIONI,
POLLEDRI, REBUZZI, SANCIU, SARO, SCOTTI, VIZZINI
e ZANETTIN

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 LUGLIO 2007

Abrogazione del comma 1226 dell’articolo 1 della legge
27 dicembre 2006, n. 296

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è volto a contrastare quanto introdotto dall'articolo 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). Il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, reca il «Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche» e recepisce nel nostro ordinamento giuridico la predetta direttiva comunitaria, cosiddetta «direttiva *habitat*». Detto decreto del Presidente della Repubblica, all'articolo 1, definisce esaustivamente il proprio campo di applicazione. Esso costituisce, a tutti gli effetti, la raccolta organica della materia in argomento, in ossequio alle disposizioni costituzionali, comunitarie e nazionali. Orbene, il comma 1226 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007, è viziato, innanzitutto, nell'impostazione, in quanto non è corretto prefigurare l'emanazione di siffatto provvedimento «per la prevenzione di ulteriori procedure di infrazione». Infatti, allo stato attuale, la quasi totalità delle regioni italiane e delle province autonome ha già provveduto a istituire le proprie zone di protezione speciale (ZPS) e ad emanare le relative misure di conservazione, come peraltro previsto dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997. Peraltro, ove persistesse l'inadempimento delle poche regioni che non vi abbiano ancora provveduto, sarebbe di competenza regionale, concorrente a quella statale, la potestà di legiferare in materia di governo del territorio, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997 già prevede espressamente che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano si adeguino, nello stabilire le misure di protezione dei siti di *Rete Natura*

2000 (zone di protezione speciale - ZPS e siti di importanza comunitaria/zone speciali di conservazioni - SIC/ZSC), a linee guida di carattere generale da adottare da parte del Ministero dell'ambiente e per la tutela del territorio e del mare sentita la Conferenza Stato, Regioni e Province Autonome. In ottemperanza a tale previsione, tali linee guida sono state elaborate dalla Lega italiana per la protezione degli uccelli (LIPU) e dal Ministero dell'ambiente e per la tutela del territorio e del mare ed adottate con decreto ministeriale 3 settembre 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 24 settembre 2002, n. 224. Il predetto decreto ministeriale è stato adottato in conformità al parere favorevole espresso dalla Conferenza Stato-Regioni-Province autonome in data 9 maggio 2002. Quindi, si evidenzia l'impatto negativo per l'attività venatoria recato dall'emanazione di siffatta previsione legislativa, inserita, peraltro, in un contesto anomalo di disposizioni in materia di bilancio dello Stato, atteso che la regolamentazione normativa in materia già esiste ed è contenuta nel predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997. La questione verterebbe, in sostanza, solamente sulla concreta attuazione della legge da parte di tutte le regioni e delle province autonome, con legislazione regionale e non con l'impropria sovrapposizione della decretazione ministeriale differita. Per inciso, precedentemente era già stata approntata dal Governo, sotto forma di decretazione d'urgenza, una regolamentazione delle misure di protezione nelle ZPS introducendo specifiche limitazioni all'attività venatoria riguardante sia i tempi di caccia sia le specie cacciabili fino all'adozione di provvedimenti regionali - bloccando a tale fine persino la realizzazione di piste da sci ed impianti di risalita nelle ZPS - recante «Disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento

dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica» - (A.C. 1610 - disegno di legge di conversione del decreto-legge 16 agosto 2006 n. 251). Anche detto decreto, decaduto, presentava penalizzanti aspetti di criticità nelle misure di conservazione sotto il profilo economico, sociale e di incostituzionalità, sempre legati al mancato rispetto della competenza regionale concorrente, sancita dal dettato costituzionale, alla quale lo Stato avrebbe voluto sostituirsi, definendo i requisiti minimi di tutela ambientale ed estendendo le ZPS. La questione delle ZPS, quindi, dopo che il predetto decreto è decaduto, va rimessa, incontrovertibilmente alle regioni: nel dettaglio di quanto sopra detto, alcune, le più virtuose, hanno da tempo provveduto, modellandosi sul testo comunitario, ad approvare le misure di conservazione o salvaguardia nelle ZPS (Toscana, Lombardia, Veneto), altre lo hanno fatto in quest'ultimo periodo (Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Sicilia, Trentino Alto Adige, Umbria, Valle D'Aosta) le altre, assai poche, ancora rimaste, si adegueranno in breve tempo. Bisogna, inoltre, considerare che l'ulteriore intervento dell'attuale Governo - attraverso l'introduzione del comma 1226 della legge finanziaria 2007 - ritorna sull'argomento, prevedendo, questa volta, con normazione secondaria, che, entro tre mesi dalla sua approvazione, tali provvedimenti regionali debbano essere assunti o completati sulla base di criteri minimi uniformi definiti con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il presente disegno di legge intende, quindi, porre rimedio a tale formulazione che risulta impropria, assai restrittiva nonché giuridicamente e tecnicamente inaccettabile. Le ZPS, infatti, non sono state istituite per vietare gratuitamente la caccia o altre attività umane, ma hanno lo scopo di salvaguardare alcune specie di uccelli in non favorevole stato di conserva-

zione (allegato I della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979) e i rispettivi *habitat*. Occorre, per questo, precisare che la ZPS è disegnata in forma stabile sul territorio (ben definita con confini debitamente tabellati), ma il piano di gestione è soggetto a variazioni, anzi deve variare, da sito a sito (sicché una ZPS di pianura della Lombardia risulta essere diversa da una ZPS, sempre di pianura, della Sicilia) e, così, particolari divieti vengono posti in relazione alle specie che devono essere tutelate. L'abrogazione del disposto legislativo in titolo, oltre che per tutte le censure sopra sollevate, si rende necessario in considerazione, appunto, di tale diversificazione sicché i piani di gestione ambientale non possono essere generalmente definiti per tutti i siti tutelati: ogni ZPS deve avere il suo piano, la sua gestione, i suoi divieti. Ecco, perciò, il diverso approccio tra aree protette in maniera rigida (parchi e riserve naturali) e siti a «conduzione flessibile» (ZPS) dove devono pur essere tutelate anche le esigenze sociali, economiche, culturali e ricreative. E quindi evidente il concetto che occorre porre in essere una fattispecie di caccia regolamentata, controllata e programmata con tali criteri, ciò risulta essere un esempio calzante di quel principio attivo di tutela che va sotto il nome di *sustainable hunting*. Il 2006 dovrà, con questa legge, indifferibile e quanto mai opportuna, essere presto dimenticato, viste le sue pagine nere, segnate da improvvisi provvedimenti, parte decaduti, parte malamente attuati e da abrogare, per aprire un dialogo costruttivo e supportato da un consenso generale, anche delle associazioni interessate e nel rispetto delle competenze legislative concorrenti costituzionalmente spettanti alle regioni, perché l'ambiente va tutelato e ciò è attualmente assicurato dall'impianto normativo che con la presente legge verrebbe ripristinato, tale da soddisfare il comparto venatorio, anche su base comunitaria. Il presente disegno di legge vuole abrogare la disposizione in titolo per contrastare l'assegnazione al Ministero

dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del potere, competenza peraltro tutta da verificare sul piano istituzionale, di stabilire nuovi criteri minimi uniformi in quanto ciò innanzitutto viola le disposizioni costituzionali sulla competenza legislativa Stato-Regioni, indi contrasta con i disposti ordinamentali in quanto in questo caso l'attuazione della legge verrebbe demandata, con evidente forzatura normativa, alla decretazione ministeriale, il che rappresenta un *minus*, in quanto fonte di rango inferiore e, inoltre, significa:

a) stravolgere il testo del decreto presidenziale n. 357 del 1997, causando evidenti problemi di squilibrio normativo;

b) annullare le linee guida già elaborate dalla LIPU e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, formalmente adottate con decreto ministeriale in conformità a parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni-Province autonome;

c) caducare la legislazione - sotto l'aspetto normativo e regolamentare - di quelle regioni e province autonome che, nel frattempo, hanno già provveduto a dettare disposizioni in materia con riferimento ai principi indicati dalle predette linee guida anche ministeriali, di cui alla predetta decretazione presidenziale.

Infine, è appunto il tema dei criteri minimi uniformi che deve essere affrontato e corretto in quanto impropriamente demandato a decretazione ministeriale che deve costituire argomento per l'abrogazione del disposto in titolo. Giova evidenziare anche l'autorevole apporto della Corte costituzionale, per partire dalla nozione di *standard* minimi e uniformi elaborata dalla Corte in una lunga sequenza giurisprudenziale, che riguarda la legislazione nazionale sul prelievo venatorio in rapporto con le leggi regionali. Il quadro giurisprudenziale tratteggia la nozione di *standard* come nucleo o livello minimo e uniforme che garantisce la tutela della fauna selvatica. Le caratteristiche dello *standard*,

benché non espressamente definite dalla Corte, ma esplicitamente deducibili, sono le seguenti:

a) ha efficacia normativa perché contenuto o direttamente desumibile da leggi di rango primario (la legge o comunitario);

b) segna il discrimine tra competenza statale esclusiva - perché attiene alla tutela dell'ecosistema e dell'ambiente - e la competenza regionale residuale - perché afferente alla normativa di dettaglio, anche se il confine è labile: la Corte nella sentenza 22 dicembre 2006, n. 441, non esita a includere nello *standard* minimo anche un anellino inamovibile da applicare al tarso degli uccelli di cattura;

c) rappresenta la soglia minima e, come tale, inderogabile e perciò vincolante per le regioni.

Quindi, a conclusione, queste notazioni giurisprudenziali rimarcano il carattere essenziale, irrinunciabile, non frazionabile della tutela come evidenziato dalle sentenze della Corte costituzionale 26 aprile 2004, n. 129, 19 giugno 2003, n. 226, e 18 dicembre 2002, n. 536. Quanto detto serve anche a fugare le insorgenti questioni di carattere interpretativo del disposto da abrogare: infatti, il paragone con i criteri minimi uniformi, inseriti nella legge finanziaria, al comma 1226 dell'articolo 1, è a dir poco problematico: intanto, criterio non equivale a *standard*, nella prassi linguistica, criterio equivale a principio informatore o di scelta.

Il presente disegno di legge è volto a ripristinare la corretta applicazione dell'impianto normativo preesistente, ad evitare l'indebita ingerenza dello Stato in una materia di competenza regionale e, non da ultimo, a scongiurare l'inevitabile contenzioso sotto il profilo della costituzionalità il cui esito è prevedibile, anzi, scontato.

Il presente disegno di legge si compone di un unico articolo che sancisce l'abrogazione del comma 1226 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il comma 1226 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2007, n. 296, è abrogato.

