

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

N. 932

## DISEGNO DI LEGGE

**presentato dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali**

(DE CASTRO)

**dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare**

(PECORARO SCANIO)

**e dal Ministro per le politiche europee**

(BONINO)

**di concerto col Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali**

(LANZILLOTTA)

**e col Ministro dei trasporti**

(BIANCHI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° SETTEMBRE 2006

Disposizioni per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica

## INDICE

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Analisi tecnico-normativa .....	»	8
Analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR) .....	»	12
Disegno di legge .....	»	14

ONOREVOLI SENATORI. - 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 e Sardegna: procedure n. 2004/4926 e n. 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 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 al-

l'articolo 9 della direttiva è una pratica di durata più che pluriennale» specie «da parte delle 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.

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.

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.

Da una parte, occorre rafforzare il dispositivo introdotto dalla legge n. 221 del 2002, in tale direzione modificando l'articolo 19-bis della legge n. 157 del 1992; dall'altra, occorre agire anche in via sostitutiva sulle difformi leggi e delibere regionali, al fine di ri-

solvere 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 (ordinanze del Consiglio di Stato, sezione VI, nn. 797/06, 798/06 e 799/06 del 14 febbraio 2006).

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 che, 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 (ZPS) - 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 con-

servazione 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, paragrafi 1, 2 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 Politica agricola comune (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 (FEASR), 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 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 disegno di legge, finalizzato all'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla normativa e agli obblighi comunitari (articolo 1).

L'articolo 2 definisce le misure di conservazione che si applicano alle ZPS e alle Zone speciali di conservazione (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 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 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 citato parere motivato.

Con il medesimo decreto si definiscono i requisiti minimi di tutela ambientale per assicurare coerenza ed uniformità - nella ricor-

renza 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 provvedimento 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 e della tutela del territorio 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'articolo 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'articolo 8, comma 4, della legge 5 giugno 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 costituzionale, sentenze n. 311 del 15 ottobre 2003, nn. 391 e 393 del 21 ottobre 2005, n. 313 del 27 luglio 2006), anche con riferimento alle regioni e province ad autonomia speciale (sentenze n. 536 del 20 dicembre 2002 e n. 226 del 4 luglio 2003).

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 articolo 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 citata 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 è volto ad ottemperare ai pareri motivati nel termine fis-

sato e non è 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 provvedimento, in ordine alla non approvazione dei programmi di sviluppo rurale. Peraltro si sottolinea come la politica di sviluppo rurale (regolamento CE n. 1698/2005 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 dalla data di entrata in vigore della legge, adeguino il proprio ordinamento alle disposizioni dell'articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157, come modificato dal presente provvedimento, 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.

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

L'articolo 9 apporta le ulteriori modifiche alla citata legge n. 157 del 1992, nei limiti strettamente necessari per ottemperare al pa-

rere motivato 2006/2131 e chiudere così la procedura di infrazione.

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

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

## ANALISI TECNICO-NORMATIVA

1. *Aspetti tecnico-normativi*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 (nn. 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 introdotto con la legge 3 ottobre 2002, n. 221, modificando l'articolo 19-*bis* della legge n. 157 del 1992; dall'altra, occorre agire anche in via sostitutiva sulle difformi leggi delle autorità regionali responsabili dell'applicazione delle deroghe. Inoltre, sotto questo aspetto, è anche necessario provvedere 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). L'esigenza di superare la suddetta procedura di infrazione muove, oltre che dalla necessità di scongiurare la condanna dell'Italia, anche dall'imminente rischio di pesanti conseguenze finanziarie nel contesto del sostegno allo sviluppo rurale e della PAC. Per le suesposte ragioni, si è predisposto il presente disegno di legge, 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 Zone speciali di conservazione (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 di cui alla citata procedura n. 2006/2131, 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, 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. 221 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 della direttiva è una pratica di durata più che pluriennale» specie «da parte delle 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, nell'ambito della procedura 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 della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevede l'intervento sostitutivo 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.

*2. Elementi di drafting e linguaggio normativo*

*a) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte nel testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso*

Non sono introdotte nuove definizioni normative nel testo.

*b) 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.

*c) 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, 18, 19-bis, 20 e 21) della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

*d) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel 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.

*3. 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: atti Senato nn. 16 e 448 e atti Camera nn. 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 costituzionale, sentenze n. 311 del 2003; nn. 391 e 393 del 2005; n. 313 del 2006), anche con riferimento alle regioni e province ad autonomia speciale (sentenze n. 226 del 2003 e n. 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, come 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 non è, infatti, evitabile 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 DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

*a) Ambito dell'intervento, con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti*

Il presente disegno di legge interviene per superare, nel termine fissato di due mesi, le procedure di infrazione (nn. 2006/2131 e 2006/4043) promosse dalla Commissione europea con parere motivato del 28 giugno 2006 per incompleti e insufficienti recepimento e attuazione della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, avvenuti 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 di conservazione nelle Zone di protezione speciale (ZPS), nonché l'intervento sostitutivo 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 articolo 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 Commissione 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 espresso riferimento alle tipologie previste dall'articolo 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, e di scongiurare anche l'imminente rischio di pesanti conseguenze finanziarie nel contesto della Politica agricola comune (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 introdotto con la legge n. 221 del 2002, modificando l'articolo 19-bis; dall'altra, occorre 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 disegno di legge è lo strumento tecnico-normativo più appropriato attesa l'esigenza 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.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Finalità)*

1. La presente legge è finalizzata 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 regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, 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 della presente legge.

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 regolamento di cui al 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 i quali il sito è stato individuato.

## Art. 3.

*(Misure di conservazione inderogabili)*

1. Nelle ZPS è 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 agli ungulati e al cinghiale.

3. Nelle ZPS è 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 vietati:

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, ad 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 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 (INFS).

## 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 per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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:

a) le misure per rendere operativi i divieti di cui all'articolo 4, comma 1;

b) le modalità di esercizio nelle ZPS 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;

c) le altre Zone di protezione speciale (ZPS) per adeguarne numero e superficie a quanto richiesto dagli obblighi comunitari;

d) 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;

e) 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 le ulteriori misure di cui al comma 2 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 della presente legge 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 nella presente legge 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» fino 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» fino 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)*

1. Le regioni, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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 dalla presente legge, abrogando o modificando le proprie leggi, le delibere e gli atti applicativi, nonché 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, nonché per evitare, nell'adottare i provvedimenti di competenza, il deterioramento della situazione attuale.»;

b) all'articolo 1, comma 5:

1) nel primo periodo, le parole: «provvedono ad istituire» sono sostituite

dalla seguente: «individuano» e dopo la parola: «protezione» è inserita la seguente: «speciale»;

2) dopo il secondo periodo, sono inseriti i seguenti: «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 disposizione. 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, la gestione e l'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 della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri né minori entrate a carico della finanza pubblica.





