



COMMENTO ALL'ARTICOLO 43 DELLA LEGGE COMUNITARIA 2009 (A.C. 2449/B) IN RELAZIONE ALLA PROCEDURA DI INFRAZIONE 2006/2131 (EX ART. 226 TRATTATO CEE PER NON CONFORMITA' ALLA DIRETTIVA 79/409/CEE -NUOVA 2009/147/CEE- RELATIVA ALLA CONSERVAZIONE DEGLI UCCELLI SELVATICI).

L'articolo 43 (Allegato 1, in coda alla presente scheda) della Legge Comunitaria 2009, approvata al Senato della Repubblica italiana il 28 gennaio 2010 e ora giunta in terza lettura presso la Camera dei Deputati (A.C. 2449/B), si pone l'obiettivo di rispondere alle contestazioni che la Commissione europea ha avanzato all'Italia nella Procedura di infrazione 2006/2131 per mancato o cattivo recepimento, nonché scorretta applicazione, della Direttiva 79/409/CEE detta Uccelli.

Le contestazioni sono argomentate nel Parere motivato della Commissione del 5 luglio 2006 recanti "Decisioni della Commissione del 28 giugno 2006", trasmesse alla Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea.

In data 22 dicembre 2008, inoltre, la Commissione europea ha presentato il ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee (causa C-573/08), sostenendo in generale che la "legislazione italiana non costituisce recepimento completo e conforme della direttiva 79/409/CEE" e rimandando alle argomentazioni già sostenute nel citato Parere. Ecco, a seguire, il testo del ricorso.

Ricorso presentato il 22 dicembre 2008 — Commissione delle Comunità europee/Repubblica italiana
(Causa C-573/08)

(2009/C 55/23)

Lingua processuale: l'italiano

Parti

Ricorrente: Commissione delle Comunità europee (rappresentante: D. Recchia, agente)

Convenuta: Repubblica italiana

Conclusioni

— Constatare che:

— poiché la normativa di recepimento della direttiva 79/409/CEE (1) nell'ordinamento italiano non è completamente conforme alla direttiva stessa,

— e poiché il sistema di recepimento dell'articolo 9 della direttiva non garantisce che le deroghe adottate dalle

autorità italiane competenti rispettino le condizioni e i requisiti di cui a tale articolo, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi derivanti dagli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13 e 18 della direttiva 79/409/CEE.

— Condannare la Repubblica italiana al pagamento delle spese del giudizio.

Motivi e principali argomenti

La Commissione ritiene che la legislazione italiana non costituisca recepimento completo e conforme della direttiva 79/409/CEE:

Articolo 2: non recepito;

Articolo 3: recepimento non conforme derivato dal mancato recepimento dell'articolo 2;

Articolo 4, paragrafo 4: non recepito;

Articolo 5: non sono recepiti il divieto di distruzione e danneggiamento deliberato dei nidi e delle uova nonché il divieto di disturbo deliberato degli uccelli protetti dalla direttiva;

Articolo 6: non è recepito il divieto di trasporto per la vendita;

Articolo 7, paragrafo 4: recepimento non completo (la suddivisione temporale per periodi di attività venatoria non prevede il divieto di caccia durante il periodo di nidificazione,

riproduzione, dipendenza e in particolare, quando si tratta di specie migratrici, durante il periodo della riproduzione e il ritorno al luogo di nidificazione e l'obbligo di trasmettere alla Commissione le informazioni utili sull'applicazione pratica della legislazione sulla caccia non è recepito);

Articolo 9: recepimento non conforme a livello statale (i controlli di legittimità delle deroghe sono inefficaci e intempestivi); recepimento e applicazione non conforme a livello regionale (Abruzzo, Lazio, Toscana, Lombardia, Emilia Romagna, Marche, Calabria e Puglia);

Articolo 10, paragrafo 2: recepimento non completo (manca l'obbligo di trasmettere alla Commissione le informazioni necessarie per coordinare le ricerche e i lavori per la protezione, la gestione e l'utilizzazione delle popolazioni di uccelli protetti dalla direttiva);

Articolo 11: recepimento non completo (non è previsto l'obbligo di consultare la Commissione in materia di introduzione di specie esotiche);

Articolo 13: non recepito;

Articolo 18, paragrafo 2: mancata comunicazione delle autorità italiane dei testi regionali in materia di caccia per le regioni Lazio, Lombardia, Toscana e Puglia.

⁽¹⁾ Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1).

Il quadro delle inadempienze della Repubblica italiana è dunque chiaro e dettagliato e, al momento, non ha ottenuto risposte risolutive.

Essendo l'articolo 43 della Legge Comunitaria 2009 finalizzato a rispondere alle contestazioni avanzate con la Procedura 2006/2131, è in quello specifico contesto che esso va collocato.

Tuttavia, incrociando le richieste della Commissione europea con l'attuale testo dell'articolo 43, ne risulterà un'evidente incongruità di contenuti e formulazione.

L'attuale formulazione dell'articolo 43 fallisce la risposta a tutti i punti prioritari e più critici della procedura di infrazione 2006/2131 (recepimento articoli 2, 3, 4.4., 7.4, 9, 13) ed anzi peggiora fortemente alcuni aspetti dello stato di infrazione in cui versa l'Italia, in particolare (ma non esclusivamente) per quanto attiene la cancellazione dei limiti del calendario venatorio nazionale dalla legge 157/1992.

Sulla generale inadeguatezza dell'articolo 43, che emerge già da una semplice comparazione (vedasi tabella qui di seguito) tra le richieste della Commissione europea prodotte nella citata Procedura di infrazione e il testo dall'articolo in questione, segue un'analisi di dettaglio. Nell'Allegato 2 al presente documento, presentiamo anche un esempio di emendamento di corretto riscontro alla Procedura di infrazione 2006/2131, con specifici riferimenti alle contestazioni mosse dalla Commissione europea.

TABELLA COMPARATA TRA LA PROCEDURA DI INFRAZIONE 2131/2006 E L'ARTICOLO 43 DELLA LEGGE COMUNITARIA 2009.

ARTICOLI DELLA DIRETTIVA "UCCELLI" DA RECEPIRE SECONDO LA PROCEDURA DI INFRAZIONE 2006/2131	COSA FA L'ARTICOLO 43
<i>articolo 2:</i> va previsto nella legge italiana l'impegno dello Stato a mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli selvatici.	Mal recepisce, subordinando questo importante principio della direttiva alla "Guida sulla caccia".
<i>articolo 3:</i> va previsto nella legge italiana il rispetto dei criteri ornitologici di cui all'articolo 2 della direttiva.	Non recepisce
<i>articolo 4, paragrafo 4:</i> vanno previste nella legge italiana misure di conservazione anche esterne alle zone di protezione speciale (DPR 357/97, artt. 4 e 6).	Non recepisce
<i>articolo 5:</i> vanno previste nella legge italiana misure necessarie per tutelare nidi e uova e non disturbare deliberatamente gli uccelli.	Recepisce
<i>articolo 6:</i> vanno previste nella legge italiana misure riguardanti la vendita, il trasporto e la detenzione per la vendita.	Recepisce
<i>articolo 7, paragrafo 4:</i> va previsto nella legge italiana il divieto esplicito di caccia durante il periodo di nidificazione, riproduzione, dipendenza e in particolare, quando si tratta di specie migratrici, durante il periodo della riproduzione e il ritorno al luogo di nidificazione.	Non recepisce sostituendo il divieto di caccia con una generica "tutela", e peraltro rimandandone la "possibile" previsione alle regioni.
<i>articolo 9:</i> va previsto nella legge italiana un sistema di controlli di legittimità delle deroghe efficaci e tempestivi.	Non recepisce
<i>articolo 10, paragrafo 2:</i> va previsto nella legge italiana l'obbligo di trasmettere alla Commissione le informazioni necessarie per coordinare le ricerche e i lavori per la protezione, la gestione e l'utilizzazione delle popolazioni di uccelli protetti dalla direttiva.	Recepisce
<i>articolo 11:</i> va previsto nella legge italiana l'obbligo di consultare la Commissione in materia di introduzione di specie esotiche.	Recepisce
<i>articolo 13:</i> va previsto nella legge italiana l'obbligo dello Stato a evitare il deterioramento della situazione attuale per quanto riguarda la conservazione degli uccelli selvatici.	Non recepisce

Analisi di dettaglio dell'articolo 43 in relazione alle contestazioni della Commissione europea.

Sul recepimento dell'articolo 2 della direttiva.

L'attuale testo dell'articolo 43 (al comma 1, lettera a), che aggiunge un comma 2bis all'articolo 1 della legge 157/1992) presenta una formulazione del tutto inidonea al recepimento dell'articolo 2 della direttiva.

Il testo prevede che "Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano si adoperano per mantenere o adeguare le popolazioni delle specie di uccelli di cui all'articolo 1 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, ad un livello corrispondente alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative secondo i dettami della "Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici" della Commissione europea".

Si consideri, in proposito, che la citata "Guida" fa esclusivo riferimento all'attività venatoria e dunque, specificamente, a due articoli della direttiva Uccelli (7 e 9), laddove la portata della direttiva è assai più vasta e si riferisce a tutti i programmi e le attività di conservazione degli uccelli selvatici.

Se dunque la formulazione di questo comma dell'articolo 43 venisse confermata in legge, si realizzerebbe la clamorosa circostanza secondo cui l'attività di conservazione degli uccelli selvatici della Repubblica italiana sarebbe subordinata a quanto previsto dai "dettami della "Guida" sulla caccia.

Tra le concrete conseguenze di tale situazione, si registrerebbe quella per cui le attività di adeguamento dello stato di conservazione degli uccelli selvatici dovrebbero escludere tematiche quali la tutela degli habitat, la creazione o il ripristino di biotopi, la gestione di zone di protezione speciale, gli interventi a tutela delle specie rare e minacciate eccetera, ovvero tutto quello che non è e non può essere (se non in via incidentale) oggetto della "Guida".

Si consideri inoltre che la stessa formula di inserimento nella legge della Guida (i "dettami" della Guida) stride in modo palese con l'indicazione, presente nella Guida medesima, di non farne uno "strumento giuridico" bensì considerarla come riferimento interpretativo delle norme comunitarie sulla caccia. Scrive infatti la Commissione, nella Prefazione alla Guida, paragrafo "Limiti della Guida", pagina 2, che la Guida "... non ha carattere legislativo, ossia non stabilisce nuove regole ma si limita a fornire indicazioni, peraltro discorsive e o molto articolate, sull'applicazione delle regole vigenti" in materia di caccia.

Il riferimento dell'attuale testo dell'articolo 43 alla Guida e ai suoi "dettami" appare quindi contraddittorio e gravemente inopportuno.

Sul recepimento dell'articolo 4.4 della direttiva.

Nell'articolo 43 non è contenuto alcun riferimento alle misure di prevenzione per gli habitat esterni alle zone di protezione speciale, previsti dall'articolo 4.4. della direttiva e richiesti dalla Commissione europea nella procedura di infrazione (Punti 10 e 11 del Parere motivato).

Sul recepimento dell'articolo 7.4 della direttiva.

Per il recepimento di questo importante passaggio della direttiva, che richiede il divieto di caccia durante il periodo di nidificazione riproduzione e dipendenza degli uccelli, nonché nel periodo di migrazione prenuziale, l'articolo 43 adotta (comma 1, lettera c), la formula secondo cui lo Stato rimanda alle regioni la "possibilità" di modificare il calendario venatorio nazionale (previsto all'articolo 18 comma 1 della legge 157/1992) *"anche al fine di garantire la tutela delle specie di uccelli di cui all'articolo 1 della direttiva 79/409/CEE 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"*.

Ora, si tratta di una formula sfuggente, insignificativa e del tutto non rispondente alla richiesta avanzata dalla Commissione.

"Sfuggente" perché essa rimanda alle regioni la mera "possibilità", cioè facoltà, di prevedere tale "tutela". Laddove la direttiva e la Commissione richiedono che il divieto sia obbligatorio ed esplicito.

"Insignificativa" perché la direttiva non chiede una generica "tutela" bensì un esplicito "divieto". In questo senso va considerato che la "tutela" degli uccelli è il fine dell'intera direttiva e si riferisce ad ogni periodo dell'anno e ad ogni specie di uccello di cui all'articolo 1 della direttiva medesima. Mentre per i periodi di riproduzione e migrazione prenuziale, la direttiva chiede una forma di protezione particolare rappresentata, per l'appunto, dal divieto di caccia.

In altre parole, mentre la "tutela" è una condizione standard, ordinaria, generica, il divieto di caccia è una forma di protezione speciale, richiesta ad esempio per specifici periodi quali appunto le fasi di riproduzione e migrazione prenuziale degli uccelli.

E' esattamente tale divieto e non una generica "tutela" ciò che richiedono la direttiva e la Commissione europea. Divieto che è invece assente dall'articolo 43.

NOTA 1

Sulla soppressione dell'arco massimo temporale nazionale (1 settembre – 31 gennaio) per la stagione di caccia italiana.

Alla mancata previsione del divieto di caccia nelle fasi di riproduzione e migrazione prenuziale degli uccelli, si aggiunga il motivo gravissimo rappresentato dal fatto che l'articolo 43, modificando una parte di grande rilievo dell'articolo 18, cancella (con il comma 1, lettera d) il terzo periodo dell'articolo 18, comma 2 della legge 157/1992, secondo cui le deroghe regionali al calendario venatorio nazionale devono essere comunque contenute "tra il 1°

settembre ed il 31 gennaio dell'anno nel rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1", sostituendolo con la formula: "i termini devono comunque garantire il rispetto della direttiva 79/409/CEE per le specie in essa tutelate".

In sostanza, questo emendamento sopprime dalla legge 157/1992 il riferimento all'arco temporale massimo entro cui possono essere autorizzate deroghe regionali al calendario nazionale della stagione venatoria, lasciando così aperta per le regioni la possibilità di intervenire in deroga ed estendere oltre gli attuali limiti nazionali la durata della relativa stagione di caccia.

Si tratta di un intervento estremamente inopportuno e del tutto non richiesto dalla procedura di infrazione. Il quale anzi rischia di aggravarne la portata, laddove si consideri che il limite esplicito per la stagione venatoria nazionale ha finora rappresentato uno strumento di garanzia perché le infrazioni per l'abuso delle deroghe di caccia a specie non cacciabili, non si riproponessero anche sotto il profilo delle deroghe sui tempi di caccia.

Sopprimere i limiti del calendario venatorio nazionale rappresenta in questo senso un'iniziativa impropria, inadeguata, non richiesta dalla procedura di infrazione e anzi tale da aggravarne la portata.

Sia aggiunto l'aspetto rilevante che anche dal punto di vista tecnico-scientifico, la cancellazione dell'arco temporale attualmente previsto dalla legge è stata valutata criticamente l'ISPRA, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca ambientale, l'autorità scientifica nazionale in materia, che ha reso parere negativo al testo dell'articolo 43 (allora articolo 38) in XIV Commissione Politiche Europee del Senato.

Ecco quanto scrive l'ISPRA nel parere trasmesso in data 12 gennaio 2010 al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

*Modifiche art.18, comma 2, sostituzione terzo periodo – L'emendamento proposto è fortemente peggiorativo in quanto elimina gli attuali limiti temporali certi (1 settembre – 31 gennaio) della stagione venatoria introducendo, in alternativa, un generico obbligo al rispetto della Direttiva 79/409/CEE, obbligo che peraltro, come già evidenziato, lo Stato e le Regioni sono già tenuti ad ottemperare pienamente. Ove accettata, tale modifica aprirebbe forme di contenzioso non meno rilevanti rispetto a quanto già visto, ad esempio, per la caccia in deroga. **Si sottolinea come, proprio grazie ai limiti temporali certi di cui sopra attualmente vigenti, l'aspetto dei tempi di caccia non abbia causato problemi all'Italia in relazione alla procedura d'infrazione n. 206/2131 in essere avverso lo Stato Italiano.** In precedenza, la decisione della Regione Sardegna di prolungare la durata della stagione venatoria attraverso il ricorso allo strumento delle deroghe aveva comportato l'intervento della Commissione Europea, la quale attivò specifica procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia (proc. infraz. 2004/4242).*

Né, alla cancellazione dell'arco temporale massimo per la stagione venatoria nazionale, può sopperire la semplice previsione di un "*parere preventivo ai fini della validazione scientifica*" da parte dell'ISPRA, così come contemplato dal subemendamento all'articolo 43 approvato in aula del Senato (che peraltro reintroduce il limite 1 settembre – 31 gennaio solo per alcune specie di mammiferi).

Il parere dell'ISPRA è in effetti quel medesimo strumento che non ha impedito a varie regioni italiane di commettere infrazione sotto il profilo della caccia in

deroghe alle specie non cacciabili, né di adottare provvedimenti di preapertura della stagione venatoria non conformi alle valutazioni tecniche della stessa autorità scientifica.

E' dunque difficile immaginare, e di certo sconveniente farlo in sede di risposta a specifica procedura comunitaria, che la situazione di non conformità al parere dell'autorità scientifica non torni a verificarsi anche in sede di deroghe regionali alla stagione venatoria, e dunque non comprometta ulteriormente e sotto altri profili l'inadempienza italiana.

NOTA 2

Considerazioni di merito sull'ipotesi di estensione dell'attività venatoria al mese di febbraio e di scaglionamento delle date di chiusura della stagione venatoria.

Si aggiungano anche alcune considerazioni di merito circa le ipotesi di estensione dell'attività venatoria nel mese di febbraio e di scaglionamento delle date di chiusura della caccia nello stesso mese di febbraio, che costituiscono i principali obiettivi del comma 1 lettera *d* dell'articolo 43.

L'ISPRA, autorità scientifica nazionale in materia, ne ha più volte evidenziato i risvolti negativi sotto il profilo conservazionistico e gestionale.

Valgano in tal senso i principali passaggi del documento "*Note in merito ai periodi di caccia agli uccelli migratori nella seconda metà dell'inverno*", trasmesso in fase di audizioni presso la XIII Commissione Ambiente del Senato sulle modifiche alla legge quadro 157/1992.

"Aspetto della massima rilevanza ai fini di una corretta gestione venatoria degli uccelli migratori è rappresentato dalla cosiddetta "migrazione differenziale". Si tratta del transito stagionalmente diversificato di classi di sesso o età nell'ambito della stessa specie; in particolare, anche in molte delle specie cacciabili, **la migrazione di ritorno è caratterizzata da un transito anticipato dei maschi rispetto alle femmine, e degli adulti rispetto agli immaturi** nell'ambito di una medesima classe di sesso.

Questa strategia tende ad ottimizzare i tempi della riproduzione, facendo sì che, al loro arrivo, le femmine trovino già i maschi insediati nei rispettivi territori, il che consente un inizio immediato delle attività di corteggiamento, accoppiamento e nidificazione. Al tempo stesso, l'arrivo anticipato dei soggetti adulti, più esperti e di norma dominanti rispetto ai giovani inesperti, consente a questi ultimi di evitare di doversi confrontare con gli adulti stessi nelle fasi di definizione dei confini territoriali, offrendo loro la possibilità di stabilire territori che non interferiscono con quelli dei dominanti. I soggetti che migrano per primi hanno lasciato per primi i quartieri di svernamento, in base ad un più precoce raggiungimento delle condizioni fisiche di partenza, oppure hanno migrato più rapidamente dei soggetti che giungono successivamente nelle aree di nidificazione.

In termini generali comunque, i soggetti che migrano per primi sono caratterizzati da performances migliori, e possono quindi essere considerati quelli caratterizzati dai più alti livelli di fitness riproduttiva. Saranno quindi proprio i soggetti che migrano e giungono per primi ad avere i tassi più alti di successo riproduttivo. **Essi rappresentano perciò la parte più preziosa del già citato "capitale" dei riproduttori in una data popolazione.** E' quindi evidente, anche sulla base di queste considerazioni relative alla migrazione differenziale, che **le fasi iniziali della migrazione di ritorno sono in assoluto le più delicate e quelle nei confronti delle quali massime debbano essere le attenzioni a livello gestionale.**

Un'altra caratteristica generale della migrazione di ritorno è la sua velocità elevata nel confronto con quella autunnale e pertanto il transito differenziato dei soggetti maschi e/o adulti avviene in modo particolarmente rapido. **Risulta quindi della massima importanza gestionale evitare il prelievo venatorio nel corso dell'intera fase della**

migrazione di ritorno verso le aree di nidificazione, con particolare riferimento proprio alle sue fasi più precoci.

Ipotizzare attività di caccia ridotte anche solo alla prima decade del transito di ritorno di una determinata specie, soprattutto ove questa avvenga in un'area di transito intenso come l'Italia, contrasterebbe con questi fondamentali principi tecnici di gestione venatoria, andando a prelevare dalle popolazioni proprio le componenti più importanti dal punto di vista demografico e produttivo. Eliminare i riproduttori migliori avrebbe l'effetto di ridurre significativamente il numero di giovani prodotti, il che a sua volta si ripercuoterebbe sulle opportunità di prelievo nel corso della successiva stagione autunnale. La necessità di tenere in debita considerazione gli aspetti di migrazione differenziata è peraltro sottolineata anche dalla "Guida alla disciplina della Direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici" (vedi ad esempio i contenuti del paragrafo 3.5.32). In sintesi, consentire la caccia anche solo nelle primissime fasi della migrazione di ritorno renderebbe questa attività non compatibile con una corretta gestione e non sostenibile nel lungo termine.

...In relazione anche a quanto previsto dalla già citata "Guida alla disciplina della Direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici", va ricordato come la possibilità di esercitare la caccia in base a calendari che risultino differenziati per specie e/o per aree geografiche, sia ammissibile solo a condizione che venga assicurata l'assenza di disturbo indotto dall'attività venatoria nei confronti di specie non cacciabili, come anche di escludere il rischio che vengano abbattuti soggetti appartenenti a specie protette, le quali possano essere confuse in natura con altre specie cacciabili (vedi anche sezione 2.6 della stessa Guida).

A tale riguardo, è quindi necessario, ove si volessero attivare calendari di caccia caratterizzati da date di chiusura differenziate, dimostrare preventivamente che tali rischi non sussistono. Da un punto di vista biologico giova ricordare come, soprattutto in aree di concentrazione di uccelli migratori in transito quali l'Italia, sia esperienza comune il riscontrare, in gruppi ecologici come ad esempio le anatre o i limicoli, branchi pluri-specifici di uccelli in transito e sosta, il che rende molto difficile assicurare tali precondizioni di tutela. Esistono inoltre numerosi e solidi dati scientifici che mettono in diretta relazione l'incremento nei totali di uccelli presenti in una determinata area con il regime di protezione dalla caccia attivato nella medesima area.

Da ultimo, per quanto riguarda l'ipotesi di stabilire calendari venatori con date di chiusura differenziate per medesime specie in aree geografiche diverse in Italia, va ricordato come analisi specifiche prodotte dall'ISPRA e relative alla velocità di avanzamento dei fronti di migrazione di ritorno di uccelli acquatici attraverso il nostro Paese abbiano indicato differenze nelle date mediane del transito di pochissimi giorni tra le regioni meridionali e settentrionali, e tali comunque da non giustificare uno slittamento delle date stesse di chiusura.

Per concludere, le ragioni biologiche e gestionali sin qui citate unite alla realtà di un'organizzazione della presenza dei cacciatori sul territorio caratterizzata già ora da unità di gestione certamente troppo vaste, dalla mancata rispondenza del prelievo teoricamente ammesso alla reale consistenza delle popolazioni cacciate e dalla quasi totale assenza di dati statistici solidi che rendano conto dell'entità reale del prelievo venatorio sul territorio nazionale, risultano tutti fattori che rendono, a giudizio dell'ISPRA, inopportuna e sostanzialmente inapplicabile nel caso dei migratori l'ipotesi di date di chiusura della caccia differenziate per specie e/o aree geografiche durante il mese di febbraio.

E' bene aggiungere, sull'argomento dello scaglionamento delle date di chiusura della caccia, ciò che in dettaglio si afferma nella "Guida alla disciplina della Direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici", che non a caso intitola il relativo paragrafo "Assicurare un regime di completa protezione in caso di scaglionamento delle date di apertura e di chiusura della caccia".

Secondo una costante giurisprudenza della Corte, "le autorità nazionali non sono autorizzate dalla direttiva a fissare date di chiusura della caccia scaglionate in funzione delle specie di uccelli, salvo che lo Stato membro interessato non possa fornire la prova, fondata su dati scientifici e tecnici appropriati a ciascun caso

particolare, che uno scaglionamento delle date di chiusura della caccia non è di ostacolo alla completa protezione delle specie di uccelli che possono essere interessate da detto scaglionamento” (par. 2.6.1).

Dunque la Corte avverte che lo scaglionamento delle date di chiusura della caccia non pregiudichi la completa protezione delle specie, ovvero, in particolare, rispetti due precondizioni: l'assenza di disturbo per le specie non oggetto di caccia e l'assenza del rischio di confondere specie diverse

Nelle cause C-435/92 e C-38/99, la Corte ha riconosciuto che **lo scaglionamento delle date di chiusura della caccia fa sorgere due difficoltà, che si verificano anche per le date di apertura: la perturbazione di altre specie ed il rischio di confusione.** (par. 2.6.2).

Sul rischio di confondere specie diverse, la Guida afferma quanto segue.

Il rischio di confusione tra varie specie di uccelli è ampiamente riconosciuto ed è già stato oggetto di varie guide identificative specializzate. Sulla base di criteri quali l'aspetto simile e il piumaggio, l'uso degli habitat e il comportamento (compresi i richiami) è **possibile classificare le specie cacciabili in gruppi di specie di aspetto simile al fine di ridurre quanto più possibile il rischio di confusione.** La classificazione dovrebbe essere operata dalle autorità competenti responsabili dell'autorizzazione della stagione venatoria.

Qualora sia autorizzato lo scaglionamento dei periodi di caccia, le date di apertura e di chiusura devono essere fissate per ciascun gruppo di specie simili in modo da evitare sovrapposizioni con periodi non consentiti dalla direttiva (par. 2.6.6).

Il problema della confusione è aggravato dal fatto che spesso nello stesso habitat coesistono varie specie di uccelli. Ad esempio anatre, trampolieri e tordi spesso si muovono in stormi di specie miste. Un gruppo di anatre può essere composto da quattro-cinque specie differenti. **Pertanto in questi casi la caccia selettiva può risultare molto difficile (2.6.9).**

Quanto al problema del disturbo della caccia per le specie non oggetto di caccia, ecco ciò che dice la Guida.

Questo fenomeno dipende, tra gli altri fattori, dal tipo di caccia praticata, dalla sua intensità, frequenza e durata, dalle specie interessate e dagli habitat utilizzati nonché dalla disponibilità di zone di rifugio alternative (2.6.14).

Nella causa C-435/9252 **la Corte ha osservato che la caccia è in grado di disturbare la fauna selvatica e di condizionare lo stato di conservazione delle specie interessate, indipendentemente dall'entità dei prelievi ai quali dà luogo.**

La Corte ha affermato che **le conseguenze delle attività di caccia sono “particolarmente gravi per quei gruppi di uccelli che, durante il periodo di migrazione e di svernamento, tendono a raggrupparsi in stormi e a riposarsi su aree sovente molto limitate o perfino intercluse.** Le perturbazioni dovute alle attività di caccia inducono, infatti, questi animali a spendere la maggior parte della loro energia in spostamenti e fughe, a scapito del tempo dedicato alla loro alimentazione e riposo, in vista della migrazione. **Queste perturbazioni hanno ripercussioni negative sul bilancio energetico di ciascun individuo e sul tasso di mortalità dell'insieme delle popolazioni considerate. Il disturbo provocato dalla caccia agli uccelli di altre specie è particolarmente rilevante per quelle la cui migrazione di ritorno è più precoce”.** (2.6.15)

Verosimilmente le perturbazioni incidono sulle popolazioni aviarie soprattutto nei periodi del ciclo annuale in cui il cibo è scarso o introvabile e gli uccelli hanno difficoltà a soddisfare il proprio fabbisogno energetico e nutrizionale.

La situazione è particolarmente grave quando gli uccelli devono accumulare riserve prima dei periodi di grande dispendio energetico, come ad esempio prima della migrazione o in caso di condizioni climatiche particolarmente sfavorevoli o prima

dell'inizio della nidificazione. Con riferimento alle condizioni climatiche estreme, vari Stati membri hanno introdotto divieti di caccia in caso di periodi di freddo intenso (2.6.16).

L'autorizzazione allo scaglionamento dei periodi di caccia presenta maggiori rischi per gli uccelli durante la migrazione prenuziale che non alla fine del periodo della riproduzione, forse a causa del maggiore fabbisogno energetico esistente in quel momento (2.6.20).

Appaiono dunque varie, chiare e argomentate, le ragioni per cui non è scientificamente percorribile l'ipotesi di estensione della caccia in Italia al mese di febbraio.

Sul recepimento dell'articolo 9 della direttiva.

Dall'articolo 43 è assente qualsivoglia riferimento alla contestazione circa l'articolo 9 della direttiva, riguardante il regime di caccia in deroga. In tale senso, la Commissione evidenzia l'inefficacia e l'intempestività dei controlli di legittimità statali sulle deroghe regionali, chiedendo in particolare una riforma dell'articolo 19bis della legge 157/1992 con la previsione di un regime efficace e rapido di controllo e intervento statali (si vedano i Punti 54 e 55 del Parere motivato).

Nessun passaggio, nessun comma o lettera dell'articolo 43 contengono un solo riferimento all'articolo 9 della direttiva, né sotto il profilo della necessità che lo Stato italiano si doti di un efficace sistema di controllo di legittimità delle deroghe e di intervento tempestivo sui provvedimenti difformi dalla normativa, né sotto quello di un generale accomodamento dell'applicazione del regime regionale di caccia.

Questo è peraltro uno dei temi più gravi della procedura di infrazione comunitaria, cui la Commissione dedica i punti dal 24 al 57 del Parere motivato.

Sul recepimento dell'articolo 13 della direttiva.

Nell'attuale testo dell'articolo 43 è infine assente il recepimento dell'articolo 13 della direttiva secondo cui l'applicazione delle misure adottate in virtù della direttiva "non deve provocare un deterioramento della situazione attuale per quanto riguarda la conservazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1" della direttiva. Trattasi di un altro articolo di notevole importanza, finalizzato all'adozione di pratiche che, nella loro applicazione fattuale, non peggiorino lo stato di "salute" in atto delle specie e delle popolazioni di uccelli protetti dalla direttiva.

Si deve pertanto concludere che l'articolo 43 della legge Comunitaria 2009, nella sua attuale formulazione, fallisce palesemente la risposta a tutti gli aspetti prioritari e più critici della procedura di infrazione 2006/2131 (recepimento articoli 2, 3, 4.4., 7, 4, 9, 13), limitandosi a soddisfare le richieste marginali della Commissione europea (recepimento articoli 5, 6, 10.2 e 11).

Le conseguenze di una eventuale approvazione dell'attuale testo dell'articolo 43 sarebbero particolarmente negative, sia sotto il profilo dell'acuirsi dello stato di infrazione italiano innanzi alla organi comunitari, sia sotto il profilo di un aggravamento delle condizioni gestionali delle materie interessate (tutela della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria), con un incremento dei contenziosi a livello giuridico, tecnico, scientifico e persino socio-culturale.

Roma, marzo 2010, a cura della LIPU – BirdLife Italia

Allegato 1. ATTUALE ARTICOLO 43 A.C. 2449/B (Legge Comunitaria 2009)

(Modifiche alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio in attuazione della direttiva 79/409/CEE).

1. Alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« 2-bis. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano si adoperano, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, per mantenere o adeguare le popolazioni delle specie di uccelli di cui all'articolo 1 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, ad un livello corrispondente alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative secondo i dettami della "Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici" della Commissione europea quale documento di orientamento relativo alla caccia per un prelievo praticato in forma sostenibile, a norma della direttiva 79/409/CEE e delle modifiche in prosieguo proposte, nel rispetto del testo della direttiva e dei principi generali sui quali si basa la legislazione comunitaria nella specifica materia»;

b) all'articolo 1, dopo il comma 7 è aggiunto il seguente:

« 7-bis. Il Ministro per le politiche europee, di concerto con i Ministri interessati, trasmette alla Commissione europea tutte le informazioni a questa utili al fine di coordinare le ricerche e i lavori riguardanti la protezione, la gestione e la utilizzazione delle specie di uccelli di cui all'articolo 1 della direttiva 79/409/CEE, nonché quelle sull'applicazione pratica della presente legge, limitatamente a quanto previsto dalla direttiva 79/409/ CEE »;

c) all'articolo 18, comma 2, il primo periodo è sostituito dai seguenti: « I termini di cui al comma 1 possono essere modificati per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali, anche al fine di garantire la tutela delle specie di uccelli di cui all'articolo 1 della direttiva 79/409/ CEE 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. Nell'adottare i provvedimenti di cui al periodo precedente le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono obbligate ad acquisire il parere preventivo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) ai fini della validazione delle analisi scientifiche e ornitologiche redatte secondo i principi della direttiva europea su cui si basano i provvedimenti regionali. Ferme restando le disposizioni relative agli ungulati, per le specie di mammiferi di cui è consentito il prelievo venatorio ai sensi del presente articolo, le regioni e le province autonome sono obbligate, nell'approvazione dei calendari venatori, al rispetto dell'arco temporale compreso tra il 1° settembre ed il 31 gennaio »;

d) all'articolo 18, comma 2, il terzo periodo è sostituito dal seguente: « I termini devono comunque garantire il rispetto della direttiva 79/409/CEE per le specie in essa tutelate »;

e) all'articolo 20, comma 3, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e, per quanto concerne le specie di uccelli che non vivono naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri dell'Unione europea, 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, fatte salve le deroghe e le attività venatorie previste dalla presente legge »;

g) all'articolo 21, comma 1, lettera bb), dopo le parole: « detenere per vendere, » sono inserite le seguenti: « trasportare per vendere, ».

Allegato 2. Esempio di emendamento di corretta risposta alla Procedura di infrazione 2006/2131, con riferimenti alle contestazioni della Commissione europea.

1. All'articolo 1 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

"2-bis. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano si adoperano, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, per mantenere o adeguare le popolazioni delle specie di uccelli di cui all'articolo 1 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, ad un livello corrispondente alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative e comunque evitando, nell'adottare i provvedimenti di competenza, il deterioramento della situazione attuale";

Questo comma recepirebbe correttamente gli articoli 2 e 13 della direttiva, come richiesto dalla Commissione (Punti 5 e 6 del Parere Motivato per l'articolo 2; punti 22 e 23 del Parere Motivato per l'articolo 13), che prevedono l'impegno da parte dello Stato a mantenere, non compromettere o adeguare un soddisfacente stato di conservazione degli uccelli selvatici.

b) al comma 5, dopo le parole: "prioritariamente le specie di cui all'elenco allegato alla citata direttiva", sono aggiunte le seguenti: ", secondo i criteri ornitologici previsti dall'articolo 2 della stessa direttiva";

Questo comma recepirebbe correttamente l'articolo 3 della direttiva, come richiesto dalla Commissione (Punti 7 e 8 del Parere Motivato), secondo cui nelle azioni utili a garantire un soddisfacente stato di conservazione degli uccelli selvatici, lo Stato tenga conto dei criteri ornitologici dell'articolo 2 della direttiva.

c) dopo il comma 7 è aggiunto il seguente:

"7-bis. Il Ministro per le politiche europee, di concerto con i Ministri interessati, trasmette alla Commissione europea tutte le informazioni a questa utili al fine di coordinare le ricerche e i lavori riguardanti la protezione, la gestione e la utilizzazione delle specie di uccelli di cui all'articolo 1 della direttiva 79/409/CEE, nonché quelle sull'applicazione pratica della presente legge".

2. Al comma 3 dell'articolo 7 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, alla fine, sono aggiunte le seguenti parole: ", nonché di svolgere e promuovere le ricerche e i lavori necessari per la protezione, la gestione e l'utilizzazione della popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 della direttiva 79/409/CEE, dando priorità agli argomenti elencati nell'allegato V alla stessa direttiva, e di riferirne gli esiti al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai fini della comunicazione di cui all'articolo 1, comma 7-bis".

Questi commi recepirebbero correttamente l'articolo 10.2 della direttiva, come richiesto dalla Commissione (Punti 18 e 19 del Parere Motivato)*

* Nel comma c) è inserito anche l'ultimo periodo (vedi parte sottolineata) dell'articolo 7.4 della direttiva, richiesto dalla procedura di infrazione ai punti 16 e 17 del Parere Motivato.

Questi passaggi della direttiva sono finalizzati alla previsione di studi, lavori, ricerche e comunicazioni aventi a tema la protezione degli uccelli selvatici.

3. All'articolo 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

"1-bis. L'esercizio venatorio è comunque vietato durante il periodo della nidificazione e durante le varie fasi della riproduzione e della dipendenza degli uccelli e, quando si tratta di specie migratrici, anche durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione".

Questo comma recepirebbe correttamente l'articolo 7.4 della direttiva, come richiesto dalla Commissione (Punti 16 e 17 del Parere Motivato), inserendo nella legge italiana il divieto di caccia nei periodi di riproduzione e migrazione prenuziale degli uccelli.

All'articolo 43, al comma 1 dopo la lettera d) è inserita la seguente:

4. All'articolo 19-*bis* della legge 11 febbraio 1992, n. 157, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: "del 2 aprile 1979," sono aggiunte le seguenti: ", previo parere conforme del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con validazione tecnica dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale,";

b) il comma 4 è così sostituito:

"Il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni, ovvero del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare o di altri ministri interessati, annulla i provvedimenti di deroga da questa posti in essere in violazione delle disposizioni della presente legge e della direttiva 79/409/CEE. L'annullamento avviene in tempi tali che l'applicazione della deroga non arrechi danno alla fauna selvatica".

Questi commi recepirebbero le richieste della Commissione circa la previsione di un potere di controllo e intervento dello Stato sui provvedimenti regionali di deroga, legge 221/2002, ovvero art. 19 bis della legge 157/1992 (Punto 54 del Parere Motivato).

5. Al comma 3 dell'articolo 20 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "e, per quanto concerne le specie di uccelli che non vivono naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri dell'Unione europea, previa consultazione della Commissione europea".

Questo comma recepirebbe correttamente l'articolo 11 della direttiva, come richiesto dalla Commissione (Punti 20 e 21 del Parere Motivato).

6. All'articolo 21, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera o), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "distruggere o danneggiare deliberatamente nidi e uova, nonché disturbare deliberata mente le specie protette di uccelli, fatte salve le attività previste dalla presente legge";

b) alla lettera bb), dopo le parole: "detenere per vendere," sono inserite le seguenti: "trasportare per vendere,".

Questi commi recepirebbero correttamente gli articoli 5 e 6 della direttiva, come richiesto dalla Commissione (Punti 13, 14 e 15 del Parere Motivato).

7. All'articolo 1 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, al comma 5 è infine aggiunto il seguente periodo: "Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adottano le misure di prevenzione di cui agli articoli 4 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357, per quanto possibile, anche per gli habitat esterni alle zone di protezione speciale."

Questo comma recepirebbe correttamente l'articolo 4.4 della direttiva, come richiesto dalla Commissione (Punto 11 del Parere Motivato) che prevede di estendere per quanto possibile agli habitat esterni alle ZPS (Le Zone di Protezione Speciale) le misure di conservazione.