



**OBBLIGHI COMUNITARI SULLA CACCIA:
UN DECRETO LEGGE PREVEDE UN INTERVENTO SOSTITUTIVO
“URGENTE” E L’ABROGAZIONE DI LEGGI REGIONALI IN
CONTRASTO**

di

Paola Bilancia

(Professore ordinario di Diritto pubblico, Università di Milano)

6 settembre 2006

Il tema della conservazione della fauna selvatica e dei prelievi venatori impegna da quasi un ventennio Comunità europea, Stato e regioni con un intreccio di disposizioni che non finiscono certo per dare certezza del diritto agli appassionati di caccia...né agli uccelli selvatici!

Infatti l’attuazione della direttiva 79/409 CEE in tema, recepita dallo Stato con legge n.57 del 1992, e da successive leggi regionali, ha sempre creato una situazione conflittuale con la Commissione europea, soprattutto per quanto riguarda la disciplina del regime delle deroghe ai divieti di caccia imposti dalla normativa comunitaria a tutela dell’ecosistema.

A seguito, poi, di una procedura di infrazione¹ avviata dalla Commissione, lo Stato è intervenuto nel 2002² ma tale nuova normativa non è valsa ad impedire altre procedure di infrazione nel 2006³ nonché una delibera della Commissione concernente la proposizione di ricorsi alla Corte di Giustizia per contrasto della normativa delle Regioni Veneto e Sardegna con la direttiva 79/409.

¹ Procedura 2001/2011 avviata per mancato recepimento dell’art.9 della direttiva

² L. 3 ottobre 2002, n.221 che ha aggiunto l’art. 19 bis alla L. n.157 del 1992

³ Contestazioni (2006/2131 e 2006/4043) per inosservanza della normativa della direttiva riguardanti leggi regionali.

Del resto, già l’Italia era stata oggetto di condanna da parte della Corte di Giustizia nella causa C-378/01, 20 marzo 2003, per inadempimento della direttiva citata (Zone di protezione speciale)

Così, proprio per superare, nel termine fissato di due mesi, le procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea in questo anno, il Governo ha varato, subito dopo Ferragosto, un decreto legge (D. L. 16 agosto 2006, n.251) “per assicurare l’adeguamento dell’ordinamento nazionale alla direttiva (79/409) in materia di conservazione della fauna selvatica”.

Il provvedimento provvisorio si sarebbe reso necessario anche al fine di evitare che l’ulteriore perdurare dello stato di inadempimento da parte della Repubblica italiana alle prescrizioni della direttiva n. 79/409/cee durante il tempo della stagione venatoria 2006/2007, venendo ad intaccare direttamente l’obiettivo della tutela della biodiversità che rappresenta uno dei temi strategici della nuova programmazione 2007-2013 ⁴sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, comportasse la non approvazione, da parte della Commissione europea, dei Programmi di sviluppo rurale, con conseguenti, gravissimi danni all’intero comparto agricolo nazionale: si rischia, infatti, il conseguente blocco di circa 8,3 miliardi di euro di risorse comunitarie a valere sul Fondo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) per i prossimi sette anni.

Come si legge nella motivazione del decreto, infatti, il mancato adeguamento della Repubblica italiana alle prescrizioni comunitarie potrebbe seriamente comportare la non approvazione, da parte della Commissione europea, dei Programmi di sviluppo rurale, con gravissimi danni per l’intero comparto agricolo nazionale; danni, questi ultimi, che si ripercuoterebbero indistintamente su tutto il territorio italiano (tanto rispetto alle singole Regioni adempienti, quanto con riguardo a quelle inadempienti), con conseguente lesione, per via di un comportamento di alcuni Enti regionali in danno di tutti, dell’unità (economica) del Paese. D’altra parte, la non approvazione dei piani incide sulla politica di sviluppo rurale (di cui al reg. n. 1698/05/CE), a sua volta rientrante nelle politiche comunitarie di coesione sociale ed economica, vero asse portante della politica agricola comune.

Il mancato rispetto della dir. n. 79/409/CEE, al quale il d.l. n. 251/2006 mira (esplicitamente) porre rimedio ha, dunque, conseguenze tali non soltanto da costituire immediatamente una violazione della disciplina comunitaria, ma anche da porre in pericolo la tutela economica del Paese, mettendo a rischio la Repubblica italiana di correre un gravissimo danno economico per mancato ottenimento dei fondi strutturali previsti dal Programma di sviluppo rurale.

⁴ definita dal regolamento n. CE/1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005

Pur mancando nell'epigrafe del d.l. o nel testo, un richiamo all'art. 120, 2° comma Cost. o all'art. 8, commi 1-4 della l. n. 131/2003, l'art. 8 del decreto legge dispone un intervento sostitutivo urgente (come, del resto, si ricava dalla sua rubrica) ⁵

L'assoluta urgenza appare riscontrabile nella specie, anche in ragione dell'imminente apertura della stagione venatoria 2006/2007. La sospensione delle deroghe consente l'apertura della caccia senza repentaglio per l'avifauna; tranquillizza la Commissione europea sulla volontà e l'impegno della Repubblica ad ottemperare a quanto disposto nella procedura d'infrazione; evita i rischi di non approvazione da parte della Commissione dei Piani di sviluppo rurale; permette alle regioni inadempienti di godere di un termine più lungo di due mesi per ottemperare. La *ratio* del provvedimento legislativo appare, pertanto, più che fondata.

D'altra parte, lo Stato non è ricorso allo strumento di dettare una propria disciplina, in via sostitutiva, del regime delle deroghe, né per tutte le regioni indistintamente, né con atti sostitutivi specifici Regione per Regione interessate dai rilievi comunitari. In tal modo, esso sembra aver fatto un consapevole sforzo per riconoscere e rispettare, per quanto possibile in un tal frangente e con pochi margini di manovra, l'autonomia regionale, dal momento che a ciascuna Regione è stato esplicitamente rimesso di prevedere il proprio (nuovo) sistema di deroghe, secondo le proprie specificità, sia pure, ovviamente, in adeguamento a quanto stabilito in sede comunitaria (e nazionale).

Il complesso provvedimento legislativo dispone, tra l'altro, all'art.8, che le regioni, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, adeguino il proprio ordinamento alle disposizioni (dell'art. 9) della dir. n. 79/409/cee (e dell'articolo 19-*bis* della legge 11 febbraio 1992, n. 157, così come modificato dal decreto stesso), abrogando o modificando le proprie leggi, le delibere e gli atti applicativi, nonché i calendari venatori nelle parti che risultano esser difformi dalle suddette disposizioni. Ma, è peculiare che, in attesa di tale adeguamento, e al fine di assicurare l'immediato rispetto dell'ordinamento comunitario, lo stesso articolo sospenda "gli effetti delle deroghe adottate dalle regioni in difformità dalle

⁵ Si ricorda che l'art. 8, comma 4 della l. n. 131/2003, prevede che nei casi di "assoluta urgenza", e qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza "mettere in pericolo le finalità tutelate dall'art. 120 della Costituzione", il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente (anche su iniziativa delle regioni o degli enti locali) adotta i "provvedimenti necessari", che debbono esser immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, che possono chiederne il riesame.

richiamate disposizioni comunitarie e nazionali” e preveda inoltre che, “decorso inutilmente tale termine, gli stessi leggi e atti regionali s’intendono abrogati e annullati”.

Tra le varie criticità prospettate dalla normativa (se l’esercizio di poteri sostitutivi urgenti avvenuto con l’art. 8 del d.l. n. 251 sia compatibile con la Costituzione e la legge “La Loggia”, oppure ne esorbiti; se ricorra un caso di assoluta urgenza che giustifica il ricorso al potere sostitutivo “*inaudita altera parte*”, così come prevede l’art. 8, comma 4 della l. n.⁶ 131/2003) merita soffermarsi sulla capacità sospensiva degli effetti (*pro tempore*) ma, soprattutto, su quella abrogativa del decreto legge di leggi regionali in caso di mancato adeguamento da parte delle Regioni della propria normativa legislativa (in tema di deroghe al prelievo venatorio).

Appare, infatti, preoccupante che l’esercizio del potere sostitutivo porti all’“abrogazione” di leggi regionali: si tratta, infatti, del primo caso di abrogazione espressa di norme legislative regionali da parte di norma legislativa statale (e non si tratta neppure di norme principio), che supera, quindi, la ripartizione di competenza che divide il mondo normativo regionale da quello statale. E’ di per sé preoccupante che l’intervento sostitutivo sugli organi (ex art.120 Cost.) sia stato realizzato attraverso un atto normativo (decreto legge), ritenendosi che il potere sostitutivo sugli organi riguardi, precipuamente, l’attività amministrativa, al più regolamentare, anche se si è osservato che l’attività sostitutiva realizzata in via di normazione d’urgenza sia ammissibile per violazione degli atti comunitari. Nel caso di questo decreto legge poi, in realtà, è valsa forse più che la preoccupazione delle reiterate violazioni del regime delle deroghe, quella della mancata approvazione dei Piani di sviluppo rurale da parte della Commissione europea.

Ma viepiù preoccupante è la rottura dei principi che regolano le antinomie tra le fonti del diritto, che nella loro sistematizzazione, contribuiscono a creare la struttura dell’ordinamento repubblicano. Se il criterio di competenza si applica per risolvere le antinomie di fonti appartenenti a diversi Enti (Stato- Regione) è difficile giustificare la

⁶ Le ragioni addotte dal Governo per giustificare l’esercizio di tale potere, così come esse emergono dai §§1 e 2 dell’epigrafe, dall’art. 1 comma 1 e dall’art. 8, comma 1, 2° periodo del d.l., sono: per un verso, quella di assicurare l’immediato rispetto dell’ordinamento comunitario e comunque non oltre il termine di due mesi fissato nelle procedure di infrazione n. 2006/2131, n. 2006/4043, n. 2004/4926 e n. 2004/4242; per altro verso, quella di consentire l’apertura della imminente stagione venatoria 2006/2007, assicurando nondimeno il rispetto dell’avifauna secondo quanto previsto dalla legislazione europea; per altro verso ancora, quella di evitare la non approvazione da parte della Commissione europea dei Programmi di sviluppo rurale.

capacità abrogativa da parte di una norma statale di normative legislative regionali, sia pure a tutela degli obblighi comunitari.

Attribuire ad un decreto legge la capacità di diffidare le Regioni ad adeguarsi alla normativa europea *transact*, pur nella evidente constatazione dell'assenza di una leale cooperazione Stato Regioni (prevista in Costituzione a proposito dell'intervento sostitutivo e ribadita dalla L. La Loggia- art. 8, c.4- con la previsione del "riesame" richiedibile dalla Conferenza Stato Regioni, nel caso del decreto legge, per altro, impossibile da attuare); e se appare, poi, di per sé grave la sospensione temporanea degli effetti delle deroghe (previste da leggi regionali), è difficilmente giustificabile, nel nostro sistema delle fonti del diritto, la disposizione secondo cui allo scadere dei tre mesi "le leggi (regionali) difformi da tali disposizioni si intendono abrogate". La legge Scelba del 1953 (della cui legittimità è lecito dubitare alla luce del nuovo titolo V della cost.) prevede l'adeguamento della legislazione regionale concorrente ai principi delle leggi cornice entro 90 giorni, pena la abrogazione delle norme in contrasto, ma già Crisafulli (Le fonti del diritto- ed 1976) sollevava il dubbio se si potesse parlare "di vera abrogazione, o di altre forme di cessazione di efficacia o di invalidazione successiva delle norme regionali contrastanti con i nuovi principi, che dovrebbe essere dichiarata dalla Corte costituzionale".

Vieppiù nel decreto legge in questione si sarebbe potuto far riferimento, al limite, alla incompatibilità delle leggi regionali in contrasto, alla loro illegittimità (dichiarabile dalla Corte cost.) ma non alla loro abrogazione.

L'abrogazione di leggi regionali con normazione legislativa statale, sia pure per il mancato adeguamento agli obblighi comunitari, costituisce un *vulnus*, forse non sufficientemente ponderato all'origine, dell'ordinamento regionale che un saggio emendamento soppressivo (in sede di conversione parlamentare del decreto) potrebbe sanare, e che, pur tenendo conto della portata straordinaria (intervento sostitutivo urgente) del provvedimento legislativo in questione, rappresenta, comunque, un pericoloso precedente.