

**Relazione della “Commissione di esperti in campo giuridico, faunistico, ornitologico e venatorio”,
costituita con decreto n. 1347 del Segretario Generale della Presidenza della Regione Lombardia,
del 17 febbraio 2010, “in attuazione dell’ordine del giorno n. 2122 approvato dal Consiglio
regionale con deliberazione n. VII/0941 del 22 dicembre 2009”.**

La presente relazione conclusiva è basata sulle relazioni provvisorie presentate dai componenti della Commissione (di seguito “Commissione caccia”), Avv. Marcello Cardi, Avv. Franco Bonsanto, Prof. Ruggiero Cafari Panico, Prof. Guido Tosi, Dott. Michele Sorrenti, nonché sulla discussione svolta in sede collegiale nel corso delle riunioni tenutesi il 9 marzo, il 13 aprile, il 19 maggio e il 16 giugno 2010.

La presente relazione è così suddivisa:

1. Mandato della Commissione e sintesi dei più recenti atti adottati dalla Regione Lombardia.
2. Determinazione delle attribuzioni di Stato e Regioni in ambito costituzionale.
3. Normativa statale e regionale: rapporti e criticità.
4. Disciplina contenuta nell’art. 19 *bis* introdotto dalla l. 221 del 2002.
5. Profili di costituzionalità della legge della Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 20.
6. Il contenzioso comunitario e la Regione Lombardia.
7. Le leggi regionali Liguria e Veneto.
8. Considerazioni in merito alla natura dell’atto.
9. Gli aspetti tecnico-scientifici della disciplina della caccia in deroga.
10. Possibili soluzioni in merito alla determinazione della “piccola quantità”.
11. Conclusioni.

1. MANDATO DELLA COMMISSIONE E SINTESI DEI PIÙ RECENTI ATTI ADOTTATI DALLA REGIONE LOMBARDIA

Alla Commissione caccia è stato affidato il compito di sottoporre al Consiglio regionale una relazione che contenga “una valutazione sulla fattibilità di possibili percorsi normativi, capaci di consentire al legislatore regionale di formulare proposte, legittime e rispettose della sentenza della Corte di giustizia del 10 dicembre 2009 (causa C-573/08R), allo stesso Consiglio regionale sul prelievo in deroga di cui alla direttiva 79/409 CEE”.

Per una corretta comprensione del compito affidato alla Commissione giova premettere una sintesi dei più recenti eventi relativi all’attuazione da parte della Regione Lombardia del regime di deroga previsto dall’art. 9 della direttiva 79/409 CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, recepita nell’ordinamento italiano con l. 11 febbraio 1992, n. 157 (come successivamente modificata):

- la Commissione Consiliare competente il 23 luglio 2009 approva a maggioranza il progetto di legge per la stagione venatoria 2009/2010 di disciplina del regime di deroga previsto dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in attuazione della legge 3 ottobre 2002, n. 221 (integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE);
- il 27 luglio 2009 il Presidente della Regione invia al Presidente del Consiglio Regionale una lettera al fine di rammentargli di aver condiviso con la Giunta regionale la necessità di non perseguire l'esercizio dell'iniziativa legislativa in materia di prelievo venatorio in deroga, invitando così il Presidente del Consiglio regionale a considerare i limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale in materia;

- il 16 settembre 2009 il Consiglio Regionale approva la legge regionale n. 21/2009 (di modifica alla legge regionale n.24/2008) e autorizza il prelievo venatorio in deroga per la stagione 2009/2010;
- il 23 novembre 2009, nell'ambito della procedura di infrazione (causa C-573/08) pendente avanti la Corte di Giustizia avverso la legge sulla caccia in deroga (l.r.n. 24/2008), la Commissione europea presenta richiesta di adozione di un provvedimento d'urgenza per la sospensione dell'art. 4, primo comma, della legge regionale della Regione Lombardia 30 luglio 2008, n. 24, come modificata per la stagione 2009/2010 dalla legge regionale 16 settembre 2009, n. 21;
- con lettera del 4 dicembre 2009, il Presidente della Regione invita il Presidente del Consiglio Regionale a considerare attentamente quanto rilevato dalla Commissione europea, valutando l'adozione nell'immediato degli opportuni atti conseguenti, nonché la definitiva rinuncia alle attuali modalità di disciplina della materia;
- con Ordinanza della Corte di Giustizia del 10 dicembre 2009 il Presidente della Corte ha così provveduto: la Repubblica Italiana sospenda l'applicazione dell'art. 4, primo comma, della legge regionale della Regione Lombardia 30 luglio 2008, n. 24, Disciplina del regime di deroga previsto dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in attuazione della legge 3 ottobre 2002, n. 221, come modificata per la stagione venatoria 2009/2010 dalla legge regionale della Regione Lombardia 16 settembre 2009, n. 21;
- Il Consiglio Regionale con legge regionale 22 dicembre 2009 n. 29 abroga l'art. 4, primo comma 1, della l.r. 24/2008, così come modificato dalla l.r. 21/2009.

2. DETERMINAZIONE DELLE ATTRIBUZIONI DI STATO E REGIONI IN AMBITO COSTITUZIONALE

La legge di riforma costituzionale 18 ottobre 2001 n.3 con le modifiche apportate al corpo della Carta Costituzionale ha inciso profondamente nei rapporti tra lo Stato, le Regioni e le altre autonomie disegnando un nuovo assetto derivante dalla "ridistribuzione" delle competenze legislative e regolamentari, nonché di specifici compiti e funzioni.

La modifica ha interessato, tra gli altri, l'art. 117, coinvolgendo così nella riforma settori quali la tutela ambientale e materie quali la caccia.

Nel testo previgente dell'articolo le competenze legislative risultavano ripartite tra lo Stato e le Regioni, spettando al primo la posizione delle norme-quadro di riferimento ed alle seconde la normativa di dettaglio.

In effetti, la legge 11 febbraio 1992, n. 157 *"Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"*, tuttora in vigore, ben rappresenta e riassume tale suddivisione di competenze: norme come l'art. 1 (proprietà della fauna), l'art. 10 (pianificazione), l'art. 13 (mezzi di caccia), l'art. 14 (programmazione), l'art. 18 (elenco delle specie cacciabili e dei periodi di prelievo) costituiscono proprio la "cornice" di riferimento.

Nel suo contesto sono state emanate leggi regionali che hanno recepito (alle volte addirittura attraverso una trascrizione pedissequa) le norme-principio e determinato l'apparato di dettaglio volto a completare la disciplina della materia.

Con la modifica costituzionale l'art. 117 è stato riformulato in maniera sostanziale. La norma riscritta ha in effetti equiparato la legge dello Stato a quella della Regione; ha del tutto eliminato quel controllo governativo del precedente regime spesso usato in modo improprio, non quale vaglio preventivo di legittimità (sia pure non giurisprudenziale, in quanto tale compito non era – e non è – di competenza

dell'esecutivo), bensì quale forma *sui generis* di controllo politico dell'attività di normazione delle regioni; e, infine, ha fissato il principio, mutando completamente prospettiva, della competenza generale della Regione a legiferare tranne nelle materie specificamente enumerate e dichiarate di esclusiva competenza statale.

La disciplina dell'attività venatoria è tra le materie non specificatamente enumerate ed appare quindi come un'attribuzione regionale.

Il dato storico-sistematico avalla l'accennata lettura della norma.

Tuttavia, quanto osservato in ordine alla distribuzione delle competenze tra Stato e regione non è sufficiente per una ricostruzione soddisfacente e rigorosa di un sistema che appare congegnato in una prospettiva alquanto diversa, connotata da maggior ampiezza interattiva.

Posto che appare del tutto superato il vecchio assetto pre-riforma fondato sulla competenza "concorrente" Stato-Regione (che in realtà risultava infine essere un regime di competenza ripartita invece che "concorrente", in cui Stato e Regione legiferavano nella stessa materia su piani, rispettivamente, di principio e di dettaglio), si deve oggi ragionare attorno a quella lettera s) dell'art. 117, c.2 che attribuisce allo Stato competenza esclusiva ad esercitare la funzione legislativa nella "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

Parlare di "tutela" significa, in definitiva, attribuire un compito. L'azione volta realizzare tale compito può, allora, anche "intersecare" le "materie" (tra cui, per quanto qui interessa, la caccia e il connesso prelievo in deroga di talune specie di selvatica ai sensi dell'art. 9 della direttiva 79/409/CE) attribuite per l'esclusione alla competenza legislativa propria delle Regioni dall'art. 117, c.4 Cost.

L'assetto delineato non configura né un'invasione di competenze (lo Stato e la Regione agiscono ciascuno, in questa prospettiva, nell'espletamento di specifiche attribuzioni) né una riproposizione del modello della c.d. "competenza concorrente" (che invece sopravvive per specifiche materie nel terzo

comma dell'art. 117).

Si tratta di un intersecarsi – su uno stesso piano ed all'interno di una medesima materia – di competenze specifiche e ben differenziate.

La Corte Costituzionale, intervenendo nel giudizio di legittimità della legge della Regione Sardegna 7 febbraio 2002, n. 5 con la sentenza n. 536 del 20 dicembre 2002, ha chiaramente affermato la possibilità delle accennate interferenze:

"L'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possono pregiudicare gli equilibri ambientali. Come già affermato da questa Corte, la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una "materia" essendo invece l'ambiente da considerarsi come un "valore" costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, etc) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002). E in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione",

Ed ancora:

"Già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 de/1992). La natura di valore trasversale, idoneo a incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della

Costituzione, trova ora conferma nel contenuto della lettera S) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

Nel quadro delineato appare possibile e legittimo, allora che lo Stato intervenga nel settore tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (ma si potrebbe anche richiamare la materia delle "armi" – lettera d) e dei compiti di "ordine pubblico e sicurezza" – lettera h), ponendo un nucleo di norme che del tutto naturalmente andrebbero a svolgere effetti sulla materia "caccia".

Così esemplificando in linea con le rispettive competenze e con l'indirizzo interpretativo che discende alla richiamata sentenza, sarebbero le norme statali a dover fissare:

- a) l'elenco delle specie cacciabili
- b) l'elenco delle specie protette
- c) i mezzi di caccia
- d) i divieti strettamente finalizzati alla protezione della fauna
- e) le sanzioni penali
- f) le sanzioni amministrative (ma solo per alcuni illeciti..)
- g) i criteri-guida per la pianificazione del territorio.

L'elenco, esemplificativo ma non esaustivo, restituisce un'idea di come la legislazione statale può interferire in una materia che appare per tutto il resto attribuita alla competenza delle Regioni: di siffatta generale attribuzione, peraltro, non si ravvisano motivi per potersi seriamente dubitare.

La Corte Costituzionale è stata chiamata in altre occasioni a dirimere questioni sulla accennata "intersecazione" nel corso di procedimenti in cui si lamentavano violazioni nelle attribuzioni degli enti citati (ex multis: sentenza 20 dicembre 2002, n. 536 -declaratoria di illegittimità della l.r. Sardegna 7 febbraio 2002, n. 5 - e sentenza 4 luglio 2003 n. 227 declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 29, commi 2 e 4 della l. p. Trento 9 dicembre 1991, n. 24 come sostituito dall'art.

32 l.p. 23 febbraio 1998, n.3).

La Corte, nel ribadire l'allocazione delle competenze nella materia caccia e protezione della fauna selvatica, ha riaffermato l'esistenza di norme fondamentali di riforma economico-sociale riconducibili sia in via astratta quanto in un profilo concreto alla più generale esigenza della tutela dell'ecosistema, bene primario che assume un valore pregnante a livello sociale e che può essere oggi individuato e classificato come un bene la cui protezione è suggerita, anzi imposta dalla sua natura di interesse indubbiamente collettivo.

3. NORMATIVA STATALE E REGIONALE RAPPORTI E CRITICITA'

La legge statale 157/92 -peraltro oggetto di approvazione antecedentemente all'accennato intervento di riforma costituzionale -è nata come legge-quadro contenente norme di principio, assolutamente vincolanti per le Regioni, e regole di dettaglio, come tale "sostituibili" con altre di diversa opzione da parte delle stesse.

La legge costituzionale 3/2001 ha imposto ed impone tuttora -in difetto di una rivisitazione di ampio respiro della I. 157/92, operazione che, pur opportuna, appare ancora non di immediata realizzazione - una rilettura delle norme statali nell'assetto disegnato dalla riallocazione delle competenze nonché nei settori di possibile intersecazione.

Si è evidenziato *supra* qualche cenno di come ciò avvenga su tematiche assai delicate tra le quali si inserisce anche quella, che qui interessa come oggetto specifico di indagine, del prelievo di fauna selvatica migratoria nel contesto del regime derogatorio previsto nell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE.

In proposito sembra utile ricordare come, a testo dell'art. 1, comma quarto, della legge n. 157/92 il legislatore affermi che "*Le direttive 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, 85/411/CEE della*

Commissione de/25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione de/6 marzo 1991 con allegati concernenti lo conservazione degli uccelli selvatici sono integralmente recepite ed attuare nei modo e nei termini previsti dalla presente legge la quale costituisce inoltre attuazione della Convenzione di Parigi del 18 ottobre 1950, resa esecutiva con legge 24 novembre 1878, n. 812 e della Convenzione di Berna del 19 settembre 197, resa esecutiva con legge 5 agosto 1981, n. 503.

In effetti, anche se taluni passaggi nell'articolo della legge non si accordano perfettamente con tale affermazione di principio (basti ricordare in proposito i rilievi rivolti all'Italia dagli organi dell'Unione europea in materia di recepimento della direttiva uccelli ma, ancora più incisivamente, gli interventi, operati con lo strumento del decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri , di (quasi esclusivamente) riduzione dell'elenco delle specie cacciabili di cui all'art. 18 che ha portato ad una consistente rimodulazione del prelievo sulla avifauna migratoria per dichiarate necessità di adeguamento della normativa alla direttiva 79/409) in linea generale la legge 157 mostra lo sforzo di armonizzazione della normativa nazionale al dettato comunitario.

La qual cosa si coglie incisivamente nella predisposizione dei periodi di caccia alle singole specie; nella predisposizione di una lunga serie di condotte vietate (ricordo che l'art. 21 prevede oltre una trentina di ipotesi di divieti); nella determinazione positiva degli strumenti legittimamente ammessi per la cattura e l'abbattimento della avifauna selvatica, etc ..

Ma dove forse si evidenzia maggiormente un intervento suppletivo è proprio nella predisposizione di un meccanismo volto a dare concreta attuazione all'art. 9 della direttiva relativamente al prelievo in deroga delle specie dell'avifauna migratoria non inserite nell'elenco delle specie cacciabili di cui all'art. 18 della legge 157/92.

Ciò avviene con l'art. 19 *bis* introdotto con la legge 3 ottobre 2002, n. 221; il prelievo in deroga, infatti, non risulta disciplinato dalla legge 157 alla data della sua entrata in vigore, nonostante il disposto

dell'art. 1.

Antecedentemente alla legge 221 vi erano già stati tentativi di applicazione dell'art. 9 della direttiva da parte di alcune regioni italiane che, ritenendosi competenti ad attuare direttamente la disposizione, avevano licenziato propri provvedimenti volti a consentire un prelievo di limitati contingenti di due specie di avifauna in particolare: il fringuello e la peppola.

Si trattava di iniziative assunte per reintrodurre alcune cacce tradizionali, non più esercitabili all'indomani del D.P.C.M. del 22 novembre 1993, con il quale le due specie menzionate erano state cancellate dall'elenco dell'avifauna cacciabile.

Le Regioni avevano attivato il meccanismo del prelievo in deroga appellandosi alla lettera c) dell'art. 9 della direttiva il quale consente, com'è noto, in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo, la cattura di determinati uccelli in piccole quantità.

I provvedimenti finirono ripetutamente avanti ai giudici amministrativi, impugnati per ritenuta incompetenza delle Regioni a disporre l'applicazione diretta dell'art. 9 in assenza di un intervento statale preventivo. Ne nacque un nutrito contenzioso che vide i giudici in posizione spesso discordanti.

Il TAR della Lombardia, con sentenza n. 1487 del 12 dicembre 1995, ritenne legittima l'adozione delle deroghe: *"E' legittima la deroga dell'art. 9 , direttiva Cee 2 aprile 1979 n. 409, in materia venatoria, che sia motivata in relazione al grave nocumento arrecato all'agricoltura dai volatili presenti in gran numero ed ove emerga chiaramente che il prelievo venatorio avviene per piccole quantità, in relazione alla popolazione totale della specie protetta"*.

Il TAR del Veneto, con sentenza 17 febbraio 1996, n. 207, affermava dal canto suo che *"Ai sensi dell'art. 9, direttiva Ce 2 aprile 1979 n. 409, il prelievo venatorio in deroga al regime di conservazione della fauna selvatica può avvenire solo per piccole quantità; quest'ultimo criterio è peraltro applicabile solo se sia possibile una stima numerica degli esemplari di ciascuna specie"*.

Il TAR dell'Umbria non contestava la competenza della Regione ad adottare il regime del prelievo ai sensi dell'art. 9 della direttiva, ma ne censurava le modalità attuative: *"È illegittimo il provvedimento amministrativo regionale che autorizzi la caccia del fringuello, in deroga al regime generale di protezione della specie fringillidae, con modalità dettate per il prelievo venatorio, inidonee ad escludere che in pratica si dia il via libera ad un 'incontrollabile e notevolissima eliminazione della specie in questione sì da metterne addirittura in pericolo la conservazione, adempiendo solo formalmente all'onere imposto dall'art. 9, comma 2 direttiva 79/409/Cee che impone l'adozione di determinate garanzie idonee a giustificare la deroga al divieto generale di cacciare le specie protette e quindi in sostanziale carenza delle condizioni di fatto e di diritto richieste dalla normativa comunitaria (nella specie, era stato autorizzato l'abbattimento di 90 capi per cacciatore, con modalità di controllo aleatorio, ed in presenza di contrario avviso de/l'INFS).* (TAR Umbria, 10 luglio 1997, n.458).

La questione, rimanendo discussa comunque la competenza delle Regioni a provvedere nell'assenza del previo intervento statale, venne infine sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale. La decisione della Consulta arrivò come una doccia fredda a gelare gli organi di governo regionale che avevano già sperimentato il prelievo ex art. 9 della direttiva, avendo consolidato anche, in qualche modo, talune prassi operative.

Con sentenza 14 maggio 1999, n. 168 la Corte seminò i germogli della legge 221:

"poiché, come appare del resto condiviso dalle Regioni ricorrenti, la legge 11 febbraio 1992, n. 157, pur avendo recepito espressamente (art. 1, comma 4) la direttiva comunitaria, non ha in alcun modo disciplinato la facoltà di deroga prevista dall'art. 9, paragrafo 1, lettera c), ne discende necessariamente la conclusione che l'assetto dato alla materia dalle legislazioni nazionali è, per questo aspetto, da reputare, - anche in considerazione del carattere meramente facoltativo dell'attivazione delle deroghe - di per sé compiuto con la sola previsione del potere di variazione degli

elenchi attraverso i quali si provvede all'individuazione delle specie cacciabili. Non è d'altro canto, da ritenere che, in tale situazione, le Regioni possano provvedere ad attivare autonomamente le deroghe, in quanto l'esercizio di un siffatto potere si rifletterebbe sulla tutela minima delle specie protette, il cui nucleo viene identificato dallo Stato sia con la legge sia con i successivi atti, adottati nell'esercizio del potere di variazione previsto dall'art. 18, comma 3; potere espressamente annoverato, di recente, dal legislatore (art 69, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), fra i "compiti di rilievo nazionale per la tutela dell'ambiente" (in tal senso v. anche sentenza n. 168 del 1999).

Tale nucleo, nell'impedire alle Regioni di estendere lo portata delle eccezioni al divieto generale di caccia, non può venire, infatti, ricostruito come questa Corte ha avuto cura di precisare e come è il caso qui di ribadire sulla sola base di una generica compatibilità tra la regola del divieto di caccia e un determinato numero di eccezioni (sentenza n. 577 de/1990)".

La Corte, in sostanza, affermava che la legge 157, pur avendo recepito espressamente la direttiva comunitaria 2 aprile 1979 n. 409 CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici, non aveva però disciplinato la facoltà di deroga ai divieti di prelievo venatorio come introdotta dall'art. 9 stessa direttiva.

Ne discendeva l'illegittimità degli atti regionali di autonoma attivazione in via amministrativa della detta deroga, senza attendere la necessaria legge nazionale che avrebbe dovuto valutare i diversi interessi in gioco. Secondo la Corte, quindi, in forza della direttiva era consentito agli Stati di superare i divieti e le limitazioni della caccia, ma lo strumento della deroga si poteva considerare immediatamente operativo solamente nel senso di legittimare le autorità nazionali ad adottare i relativi provvedimenti, verificando però il ricorso delle condizioni ed apprestando specifiche misure con circostanziato riferimento agli elementi stabiliti nelle disposizioni sulla deroga.

La sentenza della Corte chiudeva una stagione, rendendo chiaro che senza un provvedimento attuativo

statale di riferimento le Regioni non avrebbero potuto adottare propri atti di autorizzazione al prelievo in deroga.

Nell'ottobre 2002, con l'approvazione della legge 221 e l'introduzione nel sistema dell'art. 19 *bis*, cui si farà ampio riferimento nel successivo paragrafo, si realizzano le condizioni richieste. L'articolo riconosce espressamente al primo comma la competenza delle Regioni a disciplinare l'esercizio delle deroghe, sia pure per le sole finalità di cui al comma 2 ed alle relative condizioni.

E' prevista infatti un'applicazione dello strumento soltanto per periodi determinanti e previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. Le deroghe, inoltre, non possono interessare specie di avifauna in difficoltà di consistenza numerica. Per la prima volta una norma della legge 157 fa riferimento alla possibilità di chiedere un parere preventivo non esclusivamente all'INFS ma anche, in alternativa, ad un istituto -peraltro non meglio identificato riconosciuto a livello regionale.

L'art. 19 *bis* contempla inoltre una forma di controllo statale sugli atti regionali, assistita da un particolare potere: il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa diffida, può annullare i provvedimenti in deroga assunti dalle regioni in violazione delle condizioni previste.

Infine, i controlli: il quinto comma ne disciplina il meccanismo. A questo fine le Regioni devono trasmettere agli organi statali indicati ed all'INFS una dettagliata relazione sullo stato di attuazione delle deroghe.

Ciò anche allo scopo di consentire l'invio alla Commissione europea della relazione prevista all'articolo 9, terzo comma della direttiva 74/409 CE.

4. DISCIPLINA CONTENUTA NELL'ART. 19 BIS INTRODOTTO DALLA L. 221 DEL 2002

La direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (“Direttiva”) è stata attuata con la legge 1992, n. 157¹ (“Legge Attuativa”) mentre il regime del prelievo venatorio in deroga è delineato dall’art. 19 bis² (introdotto dalla L. n. 221 del 2002) che intesta alle Regioni il potere di disciplinare l’esercizio delle deroghe “conformandosi alle prescrizioni dell’art. 9, ai principi ed alle finalità degli articoli 1 e 2” della Direttiva ed alle disposizioni della Legge Attuativa.

L’art. 19 bis, in particolare, stabilisce che:

- «1. Le regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, conformandosi alle prescrizioni dell'articolo 9, ai principi e alle finalità degli articoli 1 e 2 della stessa direttiva ed alle disposizioni della presente legge.
2. Le deroghe, in assenza di altre soluzioni soddisfacenti, possono essere disposte solo per le finalità indicate dall'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 79/409/CEE e devono menzionare le specie che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti e i metodi di prelievo autorizzati, le condizioni di rischio, le circostanze di tempo e di luogo del prelievo, il numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo, i controlli e le forme di vigilanza

¹ Il 12 maggio 2010 il Senato ha approvato in via definitiva l'articolo 42 della Legge comunitaria 2009 (modifiche alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, i.e. Legge Attuativa), che sembrerebbe cancellare i limiti della stagione venatoria, attualmente compresi tra il 1° settembre ed il 31 gennaio, lasciando alle Regioni il compito di fissarli. La norma come approvata al Senato prevede, che il parere dell'ISPRA – da acquisirsi obbligatoriamente – sia obbligatorio e vincolante.

² Il Consiglio di Stato con sentenza del **23 febbraio 2009, n. 1054**, ha deciso per la disapplicazione del predetto art. 19 bis in quanto in contrasto proprio con la richiamata direttiva 79/409/CEE (nel caso di specie il giudizio aveva ad oggetto l'impugnazione della deliberazione n. 14250 del 15.9.2003 con la quale la Giunta della Regione Lombardia aveva autorizzato il prelievo venatorio “in deroga” delle specie (protette) “fringuello” e “peppola”, per la stagione venatoria 2003-2004, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera c, della direttiva 79/409/CEE, come attuato dall'art. 19 bis della legge 11.2.1992 n. 157, introdotto dall'art. 1 della legge n. 221 del 2002).

In particolare il Consiglio di Stato ha statuito che “L'istituto della disapplicazione o, come ha precisato la Corte costituzionale, della “non applicazione” della norma nazionale, quando essa sia in contrasto con quella comunitaria, deve essere utilizzato anche nel caso in cui si sia in presenza di una non completa applicazione di quest'ultima ovvero quando la disposizione nazionale sia del tutto insufficiente per attuare il precetto comunitario. In materia venatoria, il principio generale è il divieto di caccia alle specie protette (art. 5 della direttiva 79/409/CEE); una deroga a detto divieto è consentita soltanto in presenza di **determinate condizioni**. La normativa nazionale di recepimento dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (art. 19 bis della L. n. 157/1992) **non è conforme alle prescrizioni comunitarie, per la mancanza in essa di un'adeguata e compiuta disciplina che, nel recepire il regime di deroga al divieto di caccia alle specie protette, avrebbe dovuto vincolarlo in modo tassativo ad una determinata quantità di capi per ciascuna specie, rappresentata dal limite nazionale della “piccola quantità” consentita dalla norma comunitaria; in più, il medesimo regime di deroga avrebbe dovuto assicurare un tempestivo controllo da parte degli organi competenti (regionali e nazionali) in relazione alla necessità di prevenire i prelievi illegali nel corso del breve periodo durante il quale è in vigore la deroga. Il fatto che la deroga non sia correttamente attuata comporta la riespansione del divieto d'ordine generale di cui al citato art. 5 della direttiva, che è direttamente applicabile all'interno degli ordinamenti nazionali**”. (Consiglio di Stato, Sez. VI - 23/02/2009, n. 1054)

cui il prelievo e' soggetto e gli organi incaricati della stessa, fermo restando quanto previsto dall'articolo 27, comma 2. I soggetti abilitati al prelievo in deroga vengono individuati dalle regioni, d'intesa con gli ambiti territoriali di caccia (ATC) ed i comprensori alpini.

3. Le deroghe di cui al comma 1 sono applicate per periodi determinati, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), e non possono avere comunque ad oggetto specie la cui consistenza numerica sia in grave diminuzione.
4. Il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, previa delibera del Consiglio dei ministri, può annullare, dopo aver diffidato la regione interessata, i provvedimenti di deroga da questa posti in essere in violazione delle disposizioni della presente legge e della direttiva 79/409/CEE.
5. Entro il 30 giugno di ogni anno, ciascuna regione trasmette al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero al Ministro per gli affari regionali ove nominato, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, al Ministro delle politiche agricole e forestali, al Ministro per le politiche comunitarie, nonché all'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), una relazione sull'attuazione delle deroghe di cui al presente articolo; detta relazione e' altresì trasmessa alle competenti Commissioni parlamentari. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio trasmette annualmente alla Commissione europea la relazione di cui all'articolo 9, paragrafo 3, della direttiva 79/409/CEE».

In base all'articolo 19 *bis* sono dunque le Regioni a dover disciplinare l'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE conformandosi alle prescrizioni dell'articolo 9 della Direttiva, ai principi e alle finalità degli articoli 1 e 2 della stessa direttiva e alle disposizioni della legge quadro nazionale.

Per quanto riguarda le deroghe di cui alla lettera c) dell'articolo 9 della Direttiva (cattura controllata e selettiva di uccelli in piccole quantità) nell'ordinamento italiano è previsto un *protocollo d'intesa* nell'ambito della Conferenza Stato - Regioni in base al quale ogni anno andrebbe definita, su basi scientifiche in base a indicazioni dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, la quantità massima di esemplari prelevabili per ogni singola specie. Le deroghe sono applicate per periodi determinati, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica o gli istituti riconosciuti a livello regionale, e non possono avere comunque ad oggetto specie la cui consistenza numerica sia in grave diminuzione.

La deroga viene considerata un provvedimento eccezionale che deve essere adottato sulla base di una precisa e puntuale analisi dei presupposti e delle condizioni di fatto stabilite dall'articolo 9 della Direttiva. La normativa che recepisce le condizioni di adozione delle deroghe deve disciplinare le modalità, le procedure e le attribuzioni delle Autorità competenti, ma non può identificare a priori l'oggetto della deroga stessa, poiché questo è il risultato dell'analisi di una situazione di fatto che varia di volta in volta. La sua applicazione, come noto, ha dato luogo nel nostro Paese non solo ad una lunga serie di conflitti tra lo Stato e le regioni in merito alla titolarità del potere di disciplina delle applicazioni, ma ad un contenzioso con la Comunità europea in merito alla mancata applicazione di tale norma.

5. PROFILI DI COSTITUZIONALITÀ DELLA LEGGE DELLA REGIONE LOMBARDIA 6 AGOSTO 2007, N. 20

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 250 del 12 dicembre del 2008 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 20, contenente l'approvazione di piani di prelievo venatorio in deroga per la stagione venatoria 2007/2008, in quanto l'autorizzazione del

prelievo in deroga con legge (di natura provvedimentoale) preclude l'esercizio del potere di annullamento, previsto dall'art. 19 *bis* della legge n. 157/1992, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la legge n. 157 del 1992.

Occorre, quindi tenere presente che la disciplina del prelievo venatorio in deroga attraverso la legge regionale esporrebbe, con ogni probabilità, la Regione Lombardia ad una nuova impugnazione dinanzi la Corte Costituzionale da parte delle associazioni ambientaliste e/o da parte del Governo.

Potrebbe allora prendersi in considerazione l'ipotesi di procedere all'attuazione dell'autorizzazione del prelievo in deroga per le prossime stagioni venatorie attraverso una legge quadro, ossia di un atto a valenza generale.

Al riguardo, può essere utile la recente esperienza in cui le *intese* raggiunte tra le regioni in sede di Conferenza Stato-regioni sulla ripartizione dei quantitativi delle specie di avifauna prelevabili in deroga ai divieti di uccisione e cattura previsti dalla direttiva comunitaria 79/409/CEE (c.d. piccole quantità) sono state poi recepite dalle leggi quadro regionali che hanno fatto proprie la ripartizione tra le regioni interessate della "piccola quantità" ex art. 9, par. 1, lett. c), dir. 79/409/CEE, ai fini del prelievo in deroga per la stagione venatoria 2008-2009³.

La legge regionale così approvata non avrebbe, pertanto, né natura provvedimentoale né precettiva e, come tale, non determinerebbe alcuna lesione di altrui posizioni soggettive.

Ed infatti, la Corte Costituzionale, con riguardo al giudizio di legittimità sull'art. 4 della legge 24/2008, ha osservato che *"il requisito necessario per l'ammissibilità dello scrutinio di*

³ Nell'intesa del 26 marzo 2008 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, basata sugli esiti di un "incontro tecnico" tenutosi il 21 marzo 2008 tra le regioni Lombardia, Veneto, Liguria, Marche e Friuli Venezia-Giulia – detta Conferenza avrebbe fatto propria la ripartizione tra le regioni interessate della "piccola quantità" ex art. 9, par. 1, lett. c), dir. 79/409/CEE, ai fini del prelievo in deroga per la stagione venatoria 2008-2009.

Secondo il Tribunale amministrativo del Lazio *"Le intese raggiunte tra le regioni in sede di Conferenza Stato-regioni sulla ripartizione dei quantitativi delle specie di avifauna prelevabili in deroga ai divieti di uccisione e cattura previsti dalla direttiva comunitaria 79/409/Cee hanno natura provvedimentoale, appartengono alla fase amministrativa della serie procedimentale preordinata, secondo le prescrizioni dell'art. 19 bis l. 11 febbraio 1992 n. 157, alla concreta attivazione del regime derogatorio per l'anno in corso e sono riconducibili alla sfera della discrezionalità amministrativa, per cui sono impugnabili avanti al giudice amministrativo"* (T.A.R. Roma Lazio sez. I., 16 ottobre 2008, n. 1223).

costituzionalità di una legge è da ravvisarsi (oltre, ovviamente, alla non manifesta infondatezza della questione sollevata) nella circostanza che la norma di cui si dubita si ponga come necessaria ai fini della definizione del giudizio, essendo, poi, irrilevante questione di fatto se le parti del giudizio a quo si possano o meno giovare degli effetti della decisione con la quale si è chiuso il giudizio medesimo”⁴.

Presupposto che non ricorreva nel caso appunto della legge lombarda 24/2008 perché oggetto del giudizio principale dinanzi al Tar Lazio era l’annullamento della nota del 4 aprile 2008, con cui la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano [...] avrebbe fatto propria la ripartizione tra le regioni interessate, effettuata in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, della “piccola quantità” ex art. 9, par. 1, lettera c), dir. 79/409/CEE, ai fini del prelievo in deroga per la stagione venatoria 2008/2009.

Di conseguenza non si potrebbe obiettare che una siffatta legge – sempre se adeguatamente motivata – contrasti, come già avvenuto in passato, con l’art. 117, primo e secondo comma, lettera s) Cost., per preteso contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE (art. 9), con la legge di recepimento (art. 19 bis L. n. 157/1992, introdotto dalla legge n. 221/2002) e con la riserva di legislazione statale a tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.

Ed invero, è pacifico che la materia del *prelievo in deroga* attiene alla tutela della fauna selvatica e, quindi, dell’ambiente, ma è altresì innegabile che essa impatta sull’agricoltura (una delle ragioni di deroga è proprio l’esigenza di “*prevenire danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque*” (lett. a) ed anzi è la più ricorrente) e sull’esercizio alla caccia (lett. c), materie ambedue, come già osservato, rientranti nella competenza legislativa delle Regioni: di qui il loro titolo costituzionale a legiferare in materia.

In tale quadro istituzionale, non sarebbe ipotizzabile neppure alcuna lesione della riserva statale

⁴ Ordinanza n. 53 del 10.2.2010 della Corte Costituzionale.

ambientale, stante le legittime attribuzioni regionali in materia superando, così, il (possibile) contrasto tra legge regionale e legge statale come valorizzato, di recente, dalla Corte Costituzionale (sent. n. 405 del 12/12/2008), secondo cui l'adozione con legge del prelievo in deroga finirebbe con il vanificare l'esercizio del potere di annullamento del Presidente del Consiglio dei Ministri dei provvedimenti derogatori regionali eventualmente contrastanti con le disposizioni della direttiva e dell'art. 19 *bis* L. 221/2002.

Tale rilievo però, che parte del presupposto della necessaria adozione per provvedimento amministrativo delle deroghe, non tiene conto delle seguenti considerazioni:

- (i) in primo luogo, niente di ciò è previsto dalla direttiva comunitaria che, all'art. 9, si limita a stabilire le condizioni e i casi in cui è possibile prevedere le deroghe, disinteressandosi del tipo di atto con cui sono adottate;
- (ii) in secondo luogo, la legge nazionale non prescrive affatto che la deroga sia disciplinata sempre con provvedimento amministrativo, limitandosi ad attribuire tale funzione alle Regioni.

E ciò non dipende da una dimenticanza o da incompletezza, surrogabili per via interpretativa, ma costituisce una scelta ponderata e obbligata costituzionalmente.

Infatti, stante l'autonomia organizzativa spettante costituzionalmente alle Regioni, non sarebbe stato possibile imporre con legge statale le modalità (per atto amministrativo, per legge, per decreto) di esercizio delle funzioni spettanti alle Regioni.

D'altra parte il comma 4 dell'art. 19 *bis* della Legge Attuativa costituisce applicazione non della Direttiva, ma dell'art. 120, secondo comma, Costituzione essendo necessario disciplinare con legge il potere sostitutivo statale (come più volte prescritto dalla Corte: per tutte v. sent. n. 140 del 14 maggio 2004) nel caso che la Regione adottasse le deroghe con "provvedimento amministrativo" (non essendo altrimenti possibile intervenire in difetto di espressa previsione legislativa).

6. IL CONTENZIOSO COMUNITARIO E LA REGIONE LOMBARDIA

Con riferimento al contenzioso insorto in sede comunitaria con riguardo alle misure adottate dalla Regione Lombardia relativamente alle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva 79/409 CEE, va rilevato come la prima decisione della Corte di giustizia da considerare sia quella dell'8 giugno 2006 (causa C-60/05). Già in precedenza la Corte aveva avuto modo di pronunciarsi, il 7 marzo 1996 (causa C-118/94), con riguardo ad una legge della Regione Veneto, ma è solo con la citata sentenza del 2006 che la Corte si sforza di chiarire, fra l'altro, che cosa si debba intendere per «piccole quantità». Soprattutto di particolare interesse sono al riguardo le considerazioni svolte al riguardo dall'avv. gen. Geelhoed che indica con precisione le linee guida cui devono attenersi le regioni nell'attuazione della direttiva.

Oggetto di contestazione era la deliberazione n. 14250, del 15 settembre 2003, con cui la Regione Lombardia aveva autorizzato la caccia per uccelli della specie fringuello e peppola nella stagione venatoria 2003/2004. Il rinvio pregiudiziale riguardava di fatto la conformità con la citata direttiva sugli uccelli selvatici dell'art. 19 *bis* della l. 1992, n. 157 (introdotto dalla l. n. 221, su cui detta deliberazione si basava. In particolare, si trattava di verificare quale risposta trovassero nella normativa regionale i seguenti quesiti:

- « 1. A che livello deve essere determinato in cosa consiste la caccia ragionevole in piccole quantità per determinare specie di uccelli. Quali criteri debbano essere presi in considerazione nel determinare le «piccole quantità»:
2. In che modo debbano essere ripartite le «piccole quantità» fissate;
3. In che modo si possa garantire che, nell'attuazione a livello regionale, non venga superato il quantitativo massimo cacciabile di uccelli di una determinata specie, quale fissato per l'intero territorio nazionale di uno Stato membro;

4. Se siano adeguatamente regolati il controllo sull'adozione delle norme in materia di caccia da parte delle autorità competenti e il rispetto delle licenze di caccia» (punto 22 delle conclusioni dell'avv. gen.).

Nessuno di tali problemi trovava, ad avviso dell'avv. gen., adeguata risposta nella normativa italiana (e quindi regionale) attuazione. In particolare, l'avv. gen. sottolinea come il provvedimento con cui è consentita la caccia in deroga deve contenere le seguenti indicazioni:

- «- Le specie che formano oggetto delle deroghe,
- I mezzi, gli impianti e i metodi di cattura o di uccisione autorizzati,
 - Le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui possono essere adottate le misure in deroga,
 - L'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono realizzate e a decidere quali mezzi, impianti e metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti, da quali persone e ,
 - I controlli che saranno effettuati» (punto 32 delle conclusioni).

Quanto poi alle «piccole quantità», l'avv. gen. indica come ragionevole, al fine di determinare il numero di catture ammesse, il criterio dell'1% delle mortalità annue della specie considerata (punto 35 delle conclusioni), ferma restando la necessità che venga stabilito un «meccanismo per la determinazione delle catture complesse ammissibili» nell'intero territorio italiano (punto 45 delle conclusioni).

Da parte sua la Corte, recependo le considerazioni dell'avv. gen., pone ben precisi limiti, stabilendo che il tetto per i prelievi venatori autorizzati («piccole quantità») deve essere determinato a prescindere dalle ripartizioni interne, sulla base di dati scientifici rigorosi (punto 29). Quanto poi alla determinazione delle piccole quantità, occorre che i criteri di deroga siano indicati «in modo chiaro e

preciso»nonché sulla base di una «motivazione precisa e adeguata» che faccia riferimento a «indici sufficientemente precisi quanto ai quantitativi massimi da rilevare» (punto 36). Quando l'attuazione sia affidata agli enti infrastatali, occorre che vengano introdotti meccanismi, anche di concertazione, perché «il totale dei prelievi venatori autorizzati per ciascuna specie predetta, da ciascuna delle dette autorità non superi il tetto, conforme alla limitazione di tali prelievi a “piccole quantità”, fissato per detta specie per tutto il territorio nazionale» (punto 41). Circa l'adeguatezza del meccanismo di controllo previsto dall'art. 19 *bis*, la valutazione della Corte è infine di sua sostanziale inadeguatezza(punto 47), come già del resto osservato dall'avv. gen.

Non meraviglia perciò che la Commissione abbia nuovamente adito la Corte per far accertare la violazione della direttiva da parte della Repubblica italiana (causa C-573/08).

Nel suo ricorso la Commissione rileva il mancato adeguamento dell'ordinamento italiano a un po' tutti gli articoli della direttiva e, in particolare, per quanto concerne l'art. 9, fa riferimento al fatto che a livello statale il controllo di legittimità delle deroghe sono inefficaci e intempestivi, mentre a livello regionale il recepimento e l'applicazione non sarebbe conforme alla norma in oggetto in ben 8 regioni (tra cui la Lombardia).

Nell'ambito di tale procedura la Commissione ha presentato alla Corte una richiesta di adozione di un provvedimento d'urgenza per la sospensione dell'art. 4, primo comma, della l. regionale della Regione Lombardia 30 luglio 2008 n. 24, come modificata per la stagione 2009/2010 dalla legge regionale 16 settembre 2009, n. 21 .

Accogliendo le argomentazioni della Commissione, il Presidente della Corte ha, con ordinanza del 10 dicembre 2009, ingiunto alla Repubblica italiana di sospendere l'applicazione dell'art. 4, primo comma della legge regionale della Regione Lombardia 30 luglio 2008, n. 24, come modificata per la stagione venatoria 2009/2010 della legge regionale 16 settembre 2009, n. 21.

Di conseguenza il Consiglio regionale, con legge regionale 22 dicembre 2009, n. 2, ha abrogato il citato art. 4.

7. LE LEGGI REGIONALI LIGURIA E VENETO

Le vicende ora descritte non sono dissimili da quelle relative alle analoghe disposizione adottate nelle regioni Veneto e Liguria.

Per quanto riguarda la Liguria, con ordinanza del 16 dicembre 2006 (causa C-503/06) il Presidente della Corte di giustizia aveva ordinato la sospensione della l. della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 36.

Il Governo aveva perciò provveduto con l'art. 4 del decreto legge n. 297/2006 alla sospensione dell'applicazione di tale legge, ottenendo il parere favorevole, ai sensi dell'art. 10, comma 1 della l. 4 febbraio 2005 n. 11, della Conferenza permanente Stato/Regioni (25 gennaio 2007), che però esprimeva il proprio dissenso per la procedura seguita sulla base dell'art. 120 Cost. (potere sostitutivo).

E' da rilevare che nella sentenza 15 maggio 2008, la Corte di giustizia, pur confermando l'intervenuta violazione della direttiva, precisava *incidenter tantum*, che la legge regionale ligure n. 35/2006 instaurava un regime generale che appariva conforme alla normativa comunitaria, mentre lo stesso non si poteva dire per le deroghe previste dalla legge regionale n. 36/2006, adottata lo stesso giorno e abrogata con la l.r. 2 febbraio 2007 n. 4.

Sta di fatto che la legge regionale 6 giugno 2008 n. 12 (calendario venatorio regionale triennale) non contiene disposizioni relative al regime di deroga ai sensi dell'art. 9 della direttiva.

Per quanto riguarda la Regione Veneto, il quadro non è meno complesso. In estrema sintesi, l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 13 del 12 agosto 2005 prevede che la Giunta adotti le deroghe di cui

all'art. 9 della direttiva sulla base dei criteri indicati con puntualità nella stessa legge. Le delibere così adottate appaiono ampiamente motivate, dando anche espressamente atto del fatto che esse sono volte a superare i rilievi formulati dalla Commissione e alla base del contenzioso pendente innanzi alla Corte di giustizia (causa C-164/09). Ciononostante la deliberazione di Giunta per la stagione venatoria 2009/2010, la n. 3601 del 24 novembre 2009, la terza adottata nell'arco di due mesi, per far fronte all'intervenuta sospensione da parte del TAR di una precedente delibera, è stata a sua volta oggetto di un provvedimento provvisorio di sospensione, il 2 dicembre 2009, tuttavia non confermato a esito dell'udienza di trattazione del cautelare, con ordinanza del 22 dicembre 2009.

8. CONSIDERAZIONI IN MERITO ALLA NATURA DELL'ATTO

Definito il contenuto dell'atto si tratta ora di stabilirne la natura, legislativa o amministrativa, tenendo conto del fatto che il ricorso all'atto legislativo non sarebbe di per sé suscettibile di censure di incostituzionalità, alla luce della sentenza del 17 dicembre del 2008, ove avesse valenza generale e non di legge-provvedimento. In merito è da ritenere che l'impianto normativo della legge n. 2 del 12 agosto 2005 (Regione Veneto) sia il più idoneo ad attuare il regime in deroga, mediante deliberazioni di Giunta da redigere secondo lo schema utilizzato dalla Giunta di tale Regione, integrate (se possibile) dalle indicazioni contenute nelle citate conclusioni dell'avv. gen. Geelhoed, per quanto riguarda, in particolare, l'esigenza che venga determinato a livello nazionale il numero delle catture complessive ammissibili, facendo sì che detta soglia non venga superata dall'insieme dei quantitativi finali fissati a livello regionale.

Può essere sicuramente utile al riguardo l'esperienza delle intese raggiunte in sede di Conferenza Stato – regioni.

Al riguardo si è già riferito che la Corte Costituzionale, con l'ordinanza n. 53 del 10.2.2010, ha ritenuto di non poter compiere uno scrutinio di costituzionalità proprio dell'art. 4 della legge lombarda n. 24/2008 in quanto oggetto dell'impugnativa dinanzi al Tar del Lazio era la nota con cui la Conferenza Stato-Regioni aveva fatto propria la ripartizione tra le regioni interessate, effettuata in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, della "piccola quantità" ex art. 9, par. 1, lettera c), dir. 79/409/CEE, ai fini del prelievo in deroga per la stagione venatoria 2008/2009.

In passato, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (il quale prevede che Governo e Regioni possano stipulare delle "intese per il conseguimento di obiettivi comuni") in più occasioni è avvenuto che il Governo abbia demandato alla Conferenza Stato Regioni il compito di monitorare un quadro di coordinamento generale al fine di rendere coerenti ed efficaci gli eventuali provvedimenti di deroga, nel rispetto del quadro normativo comunitario e delle leggi nazionali in materia di conservazione della natura e della fauna, a tal fine utilizzando anche le competenze dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica – INFS (ora ISPRA).

In quelle circostanze (cfr. Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo e le Regioni, recante "Protocollo operativo per il prelievo in deroga, di cui all'art. 1 della legge 3 ottobre 2002, n. 221") la Conferenza Stato Regioni ha elaborato un "apposito protocollo operativo" secondo il quale, tra l'altro, le amministrazioni regionali interessate comunicano all'ISPRA entro il 31 gennaio di ogni anno l'intenzione di autorizzare il prelievo in deroga nei confronti di specie protette; a sua volta l'ISPRA, entro i successivi 60 giorni trasmette il proprio parere alle regioni interessate che concordano entro il 30 aprile la suddivisione della "piccola quantità" indicata dall'ISPRA riferita alle singole specie, utilizzando come parametro di ripartizione il numero dei cacciatori residenti in ogni regione.

L'assenso del Governo e delle Regioni al "protocollo operativo" viene sancito nell'intesa, spesso

preceduta da incontri tecnici tra le Regioni interessate nei quali viene approvata la ripartizione dei “quantitativi prelevabili”, poi recepita nella legge regionale.

In quest’ottica, la Lombardia e le altre regioni interessate ad attuare il regime in deroga potrebbero attivare il procedimento di intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni (anche prevedendo un termine di silenzio-assenso, in base al quale l’intesa si dà per raggiunta se non vi è opposizione entro un certo termine), per poi recepire l’intesa stessa con legge regionale.

Ciò consentirebbe di osservare, in un eventuale giudizio costituzionale avente ad oggetto la legittimità della norma regionale rispetto al meccanismo di controllo previsto dall’art. 19 *bis* della legge n. 221/2002, che l’assenso del Governo è stato acquisto in sede di Conferenza Stato – Regioni.

9. GLI ASPETTI TECNICO-SCIENTIFICI DELLA DISCIPLINA DELLA CACCIA IN DEROGA

Per quanto concerne gli aspetti tecnico-scientifici della problematica in oggetto, all’articolo 9, paragrafo 1, lettera c), la Direttiva 2009/147/CE sulla conservazione degli uccelli selvatici (già 79/409/CEE) riporta che *“...gli stati membri possono derogare per consentire, in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo, la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità.*

La Guida alla disciplina della caccia nell’ambito della Direttiva 79/409/CEE (Febbraio 2008), così si esprime al capitolo *“Le Deroghe di cui all’articolo 9, paragrafo 1, lettera c)”*, in cui vengono definite le condizioni specifiche per poter applicare una deroga:

- a) *“... per poter applicare una deroga...occorre rispettare quattro condizioni specifiche: la deroga deve riguardare impieghi misurati; deve riferirsi a piccole quantità; la cattura, la detenzione o gli*

altri impieghi misurati sono ammissibili solo in condizioni rigidamente controllate, e infine devono avvenire in modo selettivo”;

b) “Le deroghe non devono essere concesse per specie o per popolazioni il cui stato di conservazione è insoddisfacente.....”;

Sulla base di quanto sopra si può innanzitutto affermare che:

1) La caccia agli uccelli selvatici praticata a fini amatoriali può corrispondere all’impiego misurato di cui alla Direttiva stessa.

2) Per quanto concerne lo stato di conservazione (entità e dinamica delle consistenze e delle aree di distribuzione) delle popolazioni di specie ornitiche di interesse per un prelievo venatorio in deroga nel territorio della Regione Lombardia, con riferimento a quanto riportato nella più recente edizione della pubblicazione di BirdLife International “*Birds in Europe. Population estimates, trend and conservation status*” (Cambridge, UK: BirdLife Conservation Serie No. 12, 2004), le seguenti specie sono caratterizzate, a livello europeo, da uno stato di conservazione soddisfacente e possiedono, quindi, il requisito necessario ai fini dell’applicazione delle deroghe di cui al precedente punto b):

- fringuello (*Fringilla coelebs*): stato di conservazione sicuro, consistenza elevata e stabile;
- peppola (*Fringilla montifringilla*): stato di conservazione sicuro, consistenza elevata e stabile;
- frosone (*Coccothraustes coccothraustes*): stato di conservazione sicuro, consistenza elevata e stabile;

mentre il sopracitato requisito è posseduto solo in parte, a livello europeo, dalle seguenti specie:

- prispolone (*Anthus trivialis*): stato di conservazione sicuro, consistenza elevata, in leggera diminuzione;

- pispola (*Anthus pratensis*): stato di conservazione sicuro, consistenza elevata, in leggera diminuzione;
- storno (*Sturnus vulgaris*): stato di conservazione in declino, consistenza molto elevata, in leggera diminuzione.

3) Per quanto concerne il tema della piccola quantità:

- in base a quanto riportato dalla sopracitata Guida al punto 3.5.34 (“...il prelievo deve avere un’incidenza trascurabile sulla dinamica della popolazione della specie in questione. Una soglia uguale o inferiore all’1% - della mortalità annua complessiva della popolazione o delle popolazioni interessate dalla deroga - soddisfa questa condizione...”) si ritiene che, per quanto concerne prelievi in deroga su specie ornitiche di interesse venatorio per la Regione Lombardia, un prelievo pari all’1% della mortalità annua della popolazione interessata possa essere preso quale termine di riferimento prudenziale e, come tale, condivisibile anche dalla Commissione. Si sottolinea peraltro come l’utilizzo di valori superiori alla soglia dell’1% possa essere eventualmente applicato, purchè nel rispetto di quanto riportato al punto 3.5.42 della sopracitata Guida, che così si esprime “Per le specie abbondanti aventi uno stato di conservazione soddisfacente...previa approfondita analisi scientifica da parte dell’autorità competente a rilasciare la deroga, volta ad accertare che quest’ultima non sia incompatibile con gli obiettivi della direttiva”;
- in base a quanto previsto dall’articolo 19 bis, comma 3 della L.157/1992 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio” e all’intesa sancita in data 29.04.2004, in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province Autonome, il calcolo delle quantità prelevabili, a livello nazionale, per le specie fringuello (*Fringilla coelebs*), peppola (*Fringilla montifringilla*) e frosone (*Coccothraustes*

coccothraustes), nonché per prispolone (*Anthus trivialis*), pispola (*Anthus pratensis*) e storno (*Sturnus vulgaris*), è stato realizzato dall'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS), oggi Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), e inviato alla Commissione Europea in data 3.5.2005, con nota prot. n. 3225/T-A61;

- dovendo operare una valutazione a carattere nazionale, l'INFS ha definito le “piccole quantità” utilizzando:
 - per la determinazione degli areali riproduttivi delle diverse specie, le informazioni contenute nella banca dati del centro di inanellamento gestito dall'Istituto stesso;
 - per la definizione delle dimensioni delle popolazioni, i dati riportati nell'ultima edizione (2004), della pubblicazione di BirdLife International “*Birds in Europe. Population estimates, trend and conservation status*” (Cambridge, UK: BirdLife Conservation Serie No. 12);
- la Commissione Europea, con nota prot. ENV/ B2/ NH/D (2005) 26693 dell'19.12.2005, ha riconosciuto che “.. *l'INFS ha condotto uno studio serio sulla base dei dati disponibili.*”, ma, nel contempo, è stata decisamente critica circa la possibilità di applicare alla realtà italiana, in modo scientificamente corretto, il metodo di calcolo utilizzato;
- a seguito di tale riscontro l'INFS, con nota del 21.04.2006, ha concluso che:
 - “...*Nel caso delle specie di interesse per le Amministrazioni regionali, il metodo proposto dalla Commissione Europea per il calcolo delle piccole quantità mostra limiti evidenti, in quanto necessita l'acquisizione di dati che, al momento, non sono disponibili, o lo sono in misura insufficiente...*”;
- con nota inviata in data 25.3.2008 alla Regione Lombardia, Direzione Agricoltura (prot. n. 2014/T-A61), in merito alla richiesta inoltrata con nota prot. n. 75/P del 31.1.2008, avente come

oggetto “ Caccia in deroga ai sensi della lettera c), art. 9 Direttiva 79/409/CEE. Determinazione piccola quantità, l’INFS ha inoltre ribadito che:

- “.....Mancano pertanto i presupposti affinché questo Istituto possa determinare quanto previsto al punto 6 dell’intesa sancita in data in data 29.4. 2004–in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome”.

10. POSSIBILI SOLUZIONI IN MERITO ALLA DETERMINAZIONE DELLA “PICCOLA QUANTITÀ”

In base a quanto sopra riportato si ritiene che, per una definizione delle “piccole quantità” di capi prelevabili, in deroga, per specie ornitiche di interesse venatorio per la Regione Lombardia, possano essere individuati due percorsi.

a) Utilizzare i dati relativi alle piccole quantità prodotti, nel 2005, a livello nazionale, dall’INFS, sulla base:

- della valutazione, espressa da parte della Commissione Europea, della serietà dello studio condotto da tale Istituto;
- della considerazione che, al momento, non esistono dati più aggiornati a livello europeo rispetto a quelli utilizzati dall’Istituto, desunti dalla più recente pubblicazione in materia, prodotta da Bird Life International.

Va peraltro evidenziato come tale via presenti, quale elemento di criticità, la posizione assunta dall’INFS in data 25.3.2008, recentemente ribadita dall’ISPRA in data 18.05.2010, in merito alla mancanza di presupposti su cui l’Istituto possa determinare quanto previsto al punto 6 dell’intesa sancita in data in data 29.4. 2004 in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome, ovvero su cui definire le “piccole quantità”.

b) Calcolare le piccole quantità in modo specifico per la sola Regione Lombardia, tenendo conto dei criteri generali indicati dalla Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della Direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici - Direttiva "Uccelli selvatici (Febbraio 2008), avvalendosi di dati circostanziati e di maggior dettaglio relativi, in particolare, al territorio lombardo.

In tal senso l'Osservatorio regionale degli habitat e delle popolazioni faunistiche (Istituito con Delibera di Giunta N° 7222 dell'8.05.2008), tramite IREALP, sulla base di quanto previsto dall'articolo 19 bis, comma 3 della L.157 (che, per l'applicazione delle deroghe, prevede il coinvolgimento dell'INFS o degli istituti riconosciuti a livello regionale), ha incaricato l'Università degli Studi di Milano Bicocca di definire un metodo di calcolo delle piccole quantità, specifico per le specie di Passeriformi di potenziale interesse per la caccia in deroga per il territorio lombardo.

Tale scelta è stata motivata anche dall'assenza, nella sopracitata Guida, di esempi specifici per il calcolo delle "piccole quantità" per specie appartenenti all'ordine dei Passeriformi.

Nell'assolvere tale incarico, l'Università degli Studi di Milano Bicocca si è avvalsa dei dati:

- dell'*Atlante Lombardo Invernale dell'avifauna migratrice e svernante* per gli inverni dal 1986 al 1989, pubblicato dalla DG Agricoltura della Regione Lombardia;
- del progetto pilota per il Conteggio a Lungo temine (CoLT invernale) dell'avifauna migratrice e svernante attuato nell'inverno 1995-96 dall'Università degli Studi di Milano Bicocca.
- per le sole specie migratrici, anche dei dati di cattura contenuti nell'*Atlante della distribuzione geografica e stagionale degli Uccelli inanellati in Lombardia negli anni dal 1982 al 2001* (INFS, 2005), prodotto, nell'ambito della convenzione tra la Regione Lombardia, Direzione Agricoltura e l'INFS, per l'utilizzo di dati ricavati dall'attività di inanellamento.

Per il reperimento dei dati demografici necessari alla stima della mortalità naturale, l'Università ha inoltre fatto riferimento, necessariamente, a dati bibliografici, e in particolare a:

- BWPI, Birds of the Western Palearctic Interactive (Parkin & Perrins, 2006);
- Birsong Demography (Payevsky, 2009).

Per mezzo di un processo modellistico appositamente sviluppato, l'Università degli Studi di Milano Bicocca è giunta, agli inizi del 2010, alla definizione, a livello sperimentale:

- di una stima dell'entità delle popolazioni regionali di 8 specie di Passeriformi in transito e svernanti, che potrebbero essere oggetto di caccia in deroga;
- delle “piccole quantità” riferibili a tali specie.

Affrontando la problematica in oggetto relativamente al più limitato contesto territoriale della Regione Lombardia è stato possibile:

- utilizzare, per la stima dei necessari parametri di popolazione, informazioni di maggior dettaglio rispetto all'approccio utilizzato da INFS, quali, per l'appunto, i dati quantitativi relativi all'avifauna svernante e migratrice in Lombardia;
- impiegare al meglio tutti dati attualmente disponibili, acquisiti dall'Osservatorio regionale in una pluriennale attività di monitoraggio dell'ornitofauna lombarda;
- attenersi ai contenuti e alle indicazioni della Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della Direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici;
- giungere ad una definizione il più possibile oggettiva, rispetto agli elementi conoscitivi realisticamente disponibili, di valori di “piccole quantità” validi, in modo specifico, per il territorio lombardo.

Quali limiti di carattere tecnico-scientifico insiti nell'applicazione del sopracitato approccio metodologico, vanno citati:

- la relativa “datazione” delle informazioni utilizzate, relative, nel loro insieme, al periodo 1986-1996, e la conseguente esigenza, per addivenire a risultati di maggior “robustezza” di disporre di dati più recenti, acquisibili mediante la realizzazione di specifici programmi di rilevamento;
- l’intervallo temporale di riferimento dei dati presi in considerazione per il sopracitato calcolo, che copre interamente il periodo di svernamento, ma non del tutto quello della migrazione autunnale.

Peraltro, prima di mettere in atto i programmi di monitoraggio indispensabili per colmare le sopracitate parziali carenze conoscitive, andrebbe verificata la posizione del Direttorato Generale Ambiente della Commissione Europea, nei confronti di questo nuovo approccio metodologico, alternativo a quello adottato dall’INFS. A tale proposito si tenga conto anche del parere espresso dallo stesso Direttorato (con nota: Brussels, 19.12.2005, ENV/B2/NH/D (2005) 26693.), in cui viene prevista la possibilità di utilizzare metodi alternativi per il calcolo delle “piccole quantità” (*“Alternative methods, even supported by a robust scientific reasoning, could therefore be accepted”*).

4) Per quanto infine attiene la necessità, per poter applicare cacce in deroga, di condizioni rigidamente controllate, e di modalità selettive, si sottolinea l’opportunità di prevedere forme e tempistiche di caccia rispondenti a tale esigenza.

(*) Nell’ambito della determinazione delle piccole quantità, secondo il metodo che il Consiglio Regionale sceglierà, si propone di applicare, in armonia con la Guida Interpretativa della direttiva “Uccelli” paragrafo 3.5.42 una quota compresa fra il 3 ed il 5 % della mortalità naturale, per le specie Fringuello, Peppola, Frosone, ed una quota compresa fra 1 e 3 % per le specie Pispola, Prispolone e Stormo.

In relazione ai periodi di caccia si propone il seguente specchietto:

Fringuello : dal 1 ottobre al 15 novembre

Frosone : dal 1 ottobre al 15 novembre

Pispola dal 1 ottobre al 15 novembre

Storno: dal 1 ottobre al 15 novembre

Peppola : dal 15 ottobre al 30 novembre

Prispolone: dal 1 settembre al 30 settembre SOLO APPOSTAMENTI FISSI

Si propone l'obbligo di segnare al momento dell'abbattimento i capi di specie in deroga.

(*) Proposte formulate dal Dott. Michele Sorrenti.

11. CONCLUSIONI

La Commissione ha condiviso l'importanza di riportare l'attenzione, preliminarmente, sul contenuto dell'atto e solo successivamente sulla forma che lo stesso dovrà assumere. Al riguardo, rivestono particolare interesse le considerazioni svolte dall'Avv. Gen. Geelhoed che indica con precisione le linee guida cui devono attenersi le regioni nell'attuazione della direttiva 79/409 CEE; linee guida in gran parte riprese nella sentenza della Corte di Giustizia dell'8 giugno 2006 (causa C-60/05).

In particolare, per quanto riguarda attiene alla determinazione della piccola quantità, sono stati evidenziati due possibili metodi di calcolo, l'uno basato sugli ultimi dati resi disponibili a livello nazionale dall'INFS/ISPRA, validati peraltro in sede di conferenza Stato-Regioni, secondo la soluzione accolta dalla Regione Veneto, l'altro volto invece a calcolare le piccole quantità in modo specifico per la sola Lombardia. Stante peraltro il fatto che ad oggi risulterebbero interessate alla deroga due sole

Regioni (il Veneto e la Lombardia) sarebbe ipotizzabile che le due Regioni definiscano le quantità totali da ripartire sulla base anche dei dati disponibili a livello di Regione Lombardia, per poi ottenere, se possibile, una loro validazione, come dati riferibili al prelievo a livello nazionale, in sede di Conferenza Stato-Regioni. Sta di fatto che, ove quest'ultimo passaggio si rivelasse non percorribile, la ripartizione così raggiunta rappresenterebbe sicuramente un progresso rispetto alla situazione attuale.

Per quanto riguarda la forma giuridica con cui “rivestire” l'atto col quale si disciplina il prelievo in deroga, occorre tenere conto di due ordini di considerazioni.

- a) la “vulnerabilità” di un eventuale provvedimento amministrativo che, con ogni probabilità verrebbe comunque impugnato dalle associazioni ambientaliste tradizionalmente avverse ad ammettere l'istituto del prelievo in deroga;
- b) la sentenza n. 250/08 della Corte Costituzionale la quale nel censurare la legge della Regione Lombardia n. 2/07 ha ritenuto di rilevare che l'adozione delle deroghe per il mezzo di una legge *ad hoc* renderebbe impossibile quella forma di controllo che il quarto comma dell'art. 19 *bis* riserva alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il quale, previa diffida può, nella lettera della norma, *“annullare (...) i provvedimenti di deroga da questa posti in essere in violazione delle disposizioni della presente legge e della direttiva 79/409 CEE”*.

Alla luce di tutto ciò la soluzione che, sul piano giuridico, appare maggiormente in linea con il quadro normativo e giurisprudenziale comunitario e interno è quella che prevede l'adozione da parte della Regione Lombardia di una legge quadro, in cui siano indicati i principi e i criteri generali cui si deve attenere il provvedimento di Giunta con cui siano adottate le misure in deroga. Quanto all'adozione della legge quadro, si consideri che la l.r. n. 24/2008, peraltro molto simile a quella della Regione Veneto, potrebbe già assolvere al ruolo. Quanto al provvedimento amministrativo, che la Giunta potrà

adottare qualora verifichi l'esistenza dei presupposti previsti dalla direttiva comunitaria e dalla legislazione nazionale e regionale quadro, esso dovrà presentare un'ampia motivazione, secondo una articolazione per punti che segue le indicazioni contenute nella giurisprudenza comunitaria, cui del resto l'attuale prassi veneta pare largamente ispirarsi. In particolare, per il calcolo della piccola quantità, dovrà "recepire" le ripartizioni fissate in sede di intesa con le altre Regioni. Sul punto è opportuno sollecitare il Parlamento nazionale affinché il meccanismo dell'obbligatoria intesa tra regioni sia finalmente previsto dalla legge statale. In assenza di tale modifica, la Regione Lombardia potrà procedere, coordinandosi auspicabilmente con le altre Regioni interessate, sulla base degli ultimi dati resi disponibili dall'ISPRA corroborati e rafforzati dai risultati del lavoro svolto dall'Osservatorio regionale di cui si è dato conto nel paragrafo 10.

La Commissione ha, altresì, valutato l'opzione alternativa della c.d. "legge provvedimento" che, transitoriamente o a regime, disponga annualmente l'autorizzazione al prelievo individuando le specie, le quantità e i meccanismi del prelievo.

Le precedenti, recenti esperienze della Regione Lombardia e della Regione Liguria, conclusesi con i richiamati interventi della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia, rendono difficilmente percorribile questa via.

Qualora il legislatore regionale, nell'esercizio della propria autonomia, decidesse di rivestire l'atto di autorizzazione al prelievo in deroga con la forma legislativa si rammenta, comunque, la preliminare necessità di assicurare quei contenuti più volte richiamati e, in particolare, un'ampia motivazione, secondo una articolazione per punti che segue le indicazioni contenute nelle conclusioni contenute nella giurisprudenza europea compatibilmente con la peculiarità del provvedimento legislativo che mal si presta a operazioni simili.

Inoltre, al fine di prevenire la censura sul mancato rispetto del procedimento di controllo ex art. 19 *bis* della legge 221/2002, dovrebbe essere preliminarmente esperito il procedimento di intesa descritto al par. 8 nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

Corre comunque l'obbligo di segnalare che, per le ragioni già menzionate e relative all'insufficienza della normativa statale di adeguamento, sotto il profilo della determinazione delle catture complessive ammissibili sul territorio nazionale, il procedimento regionale, a prescindere dalla forma degli atti adottati, potrà presentare elementi critici: in base alla sentenza interpretativa della Corte di giustizia dell'8 giugno 2006, l'autorità giurisdizionale (o la stessa P.A.), se chiamata a dare attuazione alla legge o al provvedimento regionale adottato in attuazione dell'art. 19 *bis* della legge statale, potrebbe invocare la contrarietà della norma statale (art. 19 *bis*), su cui tali atti si basano, alla direttiva e quindi disapplicarla (o "non applicarla"). Tale disapplicazione si ripercuoterebbe sugli atti derivati dalla norma statale illegittima.

Infine, alla luce delle considerazioni svolte, la Commissione ritiene opportuno che la Regione Lombardia provveda ad avviare un'opera di sensibilizzazione della Commissione europea sui problemi specifici della caccia sul territorio regionale, investendo della questione anche il Parlamento ed il Governo italiano, perché esercitino i poteri loro attribuiti al fine di giungere alla adozione da parte dell'Unione di nuove norme che definiscano con maggior precisione i criteri cui gli Stati, e per essi le Regioni, devono attenersi.