

REGIONE MARCHE

Assemblea legislativa

proposta di deliberazione n. 12\22

**PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE**

concernente:

INTEGRAZIONI AL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 92/43/CEE DEL CONSIGLIO DEL 21 MAGGIO 1992 RELATIVA ALLA CONSERVAZIONE DEGLI HABITAT NATURALI E SEMINATURALI E DELLA FLORA E DELLA FAUNA SELVATICHE: INTRODUZIONE DI UN REGIME DI DEROGA PER LA SPECIE CANIS LUPUS E PER GLI IBRIDI DELLA SPECIE CANIS LUPUS

*(articolo 121, secondo comma, della Costituzione,  
articolo 121 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa)*

a iniziativa dei Consiglieri Rossi, Bilò

*presentata in data 12 dicembre 2022*

\_\_\_\_\_

## L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA REGIONALE

Visto l'articolo 121, secondo comma, della Costituzione, che prevede la possibilità da parte dei Consigli regionali di presentare proposte di legge alle Camere;

Visto l'articolo 121 del Regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche;

Vista la proposta di deliberazione presentata dai Consiglieri Giacomo Rossi e Mirko Bilò;

Visto l'articolo 21 dello Statuto regionale;

## DELIBERA

- 1) di approvare la proposta di legge di cui all'allegato A da sottoporre alle Camere, unitamente alla relazione illustrativa e alla relazione tecnico-finanziaria che l'accompagnano;
- 2) di presentare la stessa alla Camera dei deputati.

Allegato A

## PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE

## INTEGRAZIONI AL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 92/43/CEE DEL CONSIGLIO DEL 21 MAGGIO 1992 RELATIVA ALLA CONSERVAZIONE DEGLI HABITAT NATURALI E SEMINATURALI E DELLA FLORA E DELLA FAUNA SELVATICHE: INTRODUZIONE DI UN REGIME DI DEROGA PER LA SPECIE CANIS LUPUS E PER GLI IBRIDI DELLA SPECIE CANIS LUPUS

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La presenza del lupo e degli animali selvatici sul territorio italiano si sta moltiplicando anno dopo anno, con situazioni davvero critiche per le imprese che, con coraggio, continuano a presidiare le montagne e a garantire la bellezza del paesaggio, evitando lo spopolamento e l'abbandono dei territori. Oggi a rischio di estinzione non è più il lupo ma le attività agricole e pastorali, importanti presidi del territorio. Va pertanto riportato un giusto equilibrio tra le necessità di salvaguardia del lupo e la rimanente parte dell'ecosistema.

È ormai improrogabile la necessità in alcuni ambiti, non solo montani, di un'azione di contenimento del lupo, seguendo il modello tracciato dalla recente normativa tedesca.

Va evidenziato che il problema in Italia è di gran lunga superiore in termini quantitativi agli altri Stati europei e, senza una seria azione di contenimento non sarà risolvibile.

A poco o nulla sono valse le già esperite e costose misure di protezione degli animali al pascolo, in molte situazioni tra l'altro impraticabili ed inefficaci.

Il lupo a breve non è più solamente un problema degli allevatori: si sta avvicinando sempre più alle abitazioni, entra nei giardini, sbrana i cani nei cortili e gli altri animali domestici. Il pericolo anche per l'uomo è sempre più imminente.

Si ritiene pertanto di assumere una iniziativa legislativa che si muove nel senso di disporre una integrazione del procedimento di recepimento ed attuazione della direttiva a suo tempo operata con il DPR 8 settembre 1997, n. 357, definendo, in conformità al nuovo quadro normativo in tema di

norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed alla attuazione della normativa e delle politiche della Unione europea, come da ultimo definita con la legge 24 dicembre 2012, n. 234, i principi e criteri direttivi della integrazione ed aggiornamento del recepimento.

Trattasi di criteri ed indirizzi mutuati dalle esperienze di altri Stati europei, quali in particolare, per quanto in questa sede maggiormente interessa e rileva, la Germania.

In particolare la legislazione tedesca ha individuato, in sede di recepimento ed attuazione della direttiva comunitaria, comunemente nota come "direttiva habitat", una specifica disciplina per la gestione della specie in questione, definendo un punto di equilibrio fra le esigenze di protezione e conservazione della specie *Canis lupus* e la disciplina delle autorizzazioni in deroga al prelievo di esemplari della specie, rapportandola, e graduandola, in relazione agli eventi di danno accertati e alla loro reiterazione.

In altri termini il legislatore tedesco muove dalla constatazione dell'avvenuto successo delle politiche comunitarie e nazionali volte alla conservazione della specie, che ha determinato condizioni di ritorno del lupo sul territorio e dalla contestuale esigenza di individuare soluzioni volte alla salvaguardia anche delle attività di gestione del bestiame in ambito montano.

In Italia la situazione è analoga in ordine agli esiti positivi della conservazione della specie: basti richiamare quanto emerge nel "Piano di conservazione e gestione del lupo in Italia" (marzo 2019), Parte I: "Stato della specie", da cui risulta (para-

grafo 1.5.4. “Tendenze demografiche”) che “la popolazione italiana mostri una tendenza demografica positiva”.

Quindi, ricorrendo analoghi presupposti in ordine agli esiti delle politiche di conservazione della specie in questione, il presente progetto di legge si propone di mutuare, salve le specificità dei rispettivi ordinamenti giuridici, le soluzioni individuate, muovendosi nel solco dell’articolo 16 della direttiva che conferisce “a condizione che non esista un’altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata”, il potere di rilascio della autorizzazione in deroga, per una serie di finalità, tra le quali il “prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all’allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà”, nonché “nell’interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico” ed attribuisce tale prerogativa, genericamente, agli Stati membri, lasciando pertanto ai diversi ordinamenti la individuazione dei soggetti istituzionali a ciò competenti.

In tal senso si intende anche valorizzare la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 215 del 2019) sia in ordine ad una lettura per la quale “Il quadro normativo sovranazionale è, dunque, nel senso che possono essere autorizzate deroghe ai divieti di uccisione delle specie protette, qualora queste siano necessarie al fine della salvaguardia di altri interessi, e che il loro bilanciamento compete alle autorità nazionali, nel rispetto delle condizioni e dei limiti derivanti dai vincoli europei e internazionali”, sia sul punto specifico della non rilevanza, ai fini della direttiva habitat, della attribuzione del potere di deroga agli Stati membri, “per cui essa è indifferente a quale sia l’organo competente ad autorizzare le deroghe ai divieti di abbattimento....”.

Quanto sopra ferma restando la responsabilità dello Stato membro, e quindi il suo titolo di competenza a coordinare e vigilare sulla attuazione della direttiva ai livelli istituzionali individuati come competenti, anche intervenendo, sulla base delle risultanze del monitoraggio continuo degli esiti delle misure di deroga attivate, con misure di sospensione o interruzione del regime di deroga, al fine di assicurare il conseguimento delle finalità dettate dalla normativa comunitaria.

Venendo all’articolato (articolo 1), si vanno a definire i presupposti per la attivabilità di un regime di deroga in presenza degli estremi del danno grave all’allevamento, configurandosi tale condizione di “danno grave” quando si reiterano episodi di predazione e tali episodi si configurano in regime

di connessione spaziale e temporale; ovvero la pluralità di eventi si determina nello stesso luogo (o meglio nella stessa area di riferimento) e ripetutamente (in un arco temporale di riferimento), potendosi così ritenere che la ripetizione dell’evento, nelle stesse condizioni di spazio ed in un arco di tempo assunto su base stagionale, sia significativo indicatore, necessario e sufficiente, della presenza di lupi con comportamenti predatori, non altrimenti contenibili, pur a fronte della presenza di misure di protezione della mandria o dei singoli capi, ove tecnicamente praticabili ed economicamente sostenibili: e tali condizioni vengono a legittimare i prelievi.

Sempre nel medesimo articolo si introducono i presupposti per la attivabilità di un regime di deroga in presenza degli estremi di rischio concreto di predazione su animali domestici quando vi sia la reiterazione stagionale, in connessione spaziale e temporale, di episodi di predazione di animali domestici da parte della specie *Canis lupus* all’interno di un raggio di 100 metri da edifici adibiti ad abitazione o a posto di lavoro. Anche in questo caso, come nel danno grave all’allevamento, si potrà ritenere che la ripetizione degli eventi, nelle stesse condizioni di spazio ed in un arco di tempo assunto su base stagionale, sia condizione, necessaria e sufficiente, a legittimare i prelievi.

Viene quindi delineato, per la specifica fattispecie in esame, un diverso assetto del procedimento amministrativo, e delle relative responsabilità, per autorizzare le deroghe, basato sulla applicazione del principio di sussidiarietà e quindi attivando i livelli istituzionali rappresentati dalle Regioni e Province autonome, quali soggetti che, al ricorrere delle condizioni descritte nella norma, possono autorizzare la deroga. La autorizzazione al prelievo in deroga deve essere immediatamente comunicata al Ministero della Transizione Ecologica e i prelievi possono essere attuati solo dai soggetti abilitati al controllo della fauna selvatica ai sensi dell’articolo 19 della legge 157 del 1992 e con il coordinamento della autorità statale competente.

Si riporta anche l’obbligo per Regioni e Province autonome di assicurare l’invio allo Stato delle informazioni necessarie all’adempimento degli obblighi di comunicazione alla Commissione europea, stabiliti dai commi 2 e 3 dell’articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992.

I dati dei prelievi sono comunicati al Ministero, al fine di consentire, sulla base delle risultanze a livello nazionale, la adozione di eventuali misure di sospensione o interruzione del regime di deroga, ove dalle risultanze del sistema di monitoraggio continuo e quindi dagli stessi dati del regime di deroga attivato, risultino possibili compromissioni delle condizioni volte ad assicurare lo stato di conservazione soddisfacente della specie e quindi il

conseguimento delle finalità previste dalla normativa comunitaria; e ciò in quanto trattasi di responsabilità che compete, in primis, allo stato membro.

Completa l'articolo (articolo 2) una specifica disposizione che implementa il sistema di recepimento ed attuazione con una misura che si ritiene funzionale anche alla stessa protezione della fauna selvatica e volta a contrastare gli esiti del fenomeno di ibridazione della specie; tema quello della ibridazione della specie considerato anche nel già ricordato "Piano di conservazione e gestione del lupo in Italia" (marzo 2019) che al paragrafo 1.6.2. "Presenza di cani vaganti e ibridazione" sottolinea

come "Una concreta minaccia per l'identità genetica del lupo è rappresentata dalla possibilità di incroci con il cane ..."

Ne consegue l'inserimento di una disposizione che si ritiene funzionale a mantenere sotto controllo il lamentato fenomeno della ibridazione e che si contraddistingue per la sua specificità, ovvero per gli accertamenti scientifici, che implicano valutazioni morfologiche e/o genetiche, funzionali alla attivazione del regime di deroga e che si ritiene non possano che essere espletati a livello statale, avvalendosi degli organi di consulenza tecnico-scientifica in materia.

**RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA**

La presente relazione tecnico-finanziaria è predisposta ai sensi dell'articolo 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

La presente legge non comporta oneri aggiuntivi al bilancio dello Stato.

**Art. 1**

*(Introduzione di un regime di deroga per i danni gravi all'allevamento e per il rischio concreto di predazione su animali domestici da parte della specie Canis lupus)*

1. Al recepimento del regime di deroga previsto dall'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come attuato dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) sono apportate modifiche, secondo i seguenti criteri ed indirizzi:

- a) è configurato in termini di danno grave all'allevamento la reiterazione stagionale, in connessione spaziale e temporale, di episodi di predazione, da parte della specie *Canis lupus*, di animali, anche al pascolo, in presenza di misure di protezione della mandria o dei singoli capi, ove tecnicamente praticabili ed economicamente sostenibili;
- b) è configurato in termini di rischio concreto di predazione su animali domestici la reiterazione stagionale, in connessione spaziale e temporale, di episodi di predazione di animali domestici da parte della specie *Canis lupus* all'interno di un raggio di 100 metri da edifici adibiti ad abitazione o a posto di lavoro;
- c) fermo restando quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 11 del d.p.r. 357/1997, in tema di divieto di utilizzo di mezzi non selettivi, sono autorizzati, al ricorrere dei presupposti di cui alla lettera a) o alla lettera b), con esclusivo riferimento ai danni gravi all'allevamento causati dalla specie *Canis lupus* o al rischio concreto di predazione su animali domestici, i prelievi della specie:
  - 1) ove il danno sia riconducibile ad un singolo esemplare e si operi in regime di connessione spaziale e immediatezza temporale rispetto al danno accertato;
  - 2) ove il danno non sia riconducibile ad un singolo esemplare, oppure, in esito al prelievo del singolo esemplare cui è stato riconducibile il danno si reiterano comunque ed in regime di connessione spaziale e immediatezza temporale, i danni e ricorrano tutte le seguenti condizioni:
    - 2.1) la deroga riguardi esemplari del solo branco di appartenenza;

- 2.2) si operi in connessione spaziale e immediatezza temporale con il danno accertato;
- d) le deroghe di cui alla lettera c) sono autorizzabili dalle Regioni e dalle Province autonome fino alla cessazione degli eventi accertati di danno riconducibili a singolo esemplare o a soggetti del medesimo branco e comunque nel rispetto delle condizioni di cui alla lettera c);
  - e) le deroghe autorizzate sono comunicate dalle Regioni e Province autonome al Ministero della Transizione Ecologica, al fine di consentire, in regime di monitoraggio continuo, il controllo su base nazionale dello stato di conservazione della specie *Canis lupus* e sono attuate dai soggetti autorizzati al controllo della fauna selvatica ai sensi dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), come recepito negli ordinamenti delle Regioni e Province autonome, e con il coordinamento delle strutture competenti dell'Arma dei Carabinieri;
  - f) i dati relativi ai prelievi implementano il sistema di monitoraggio di cui all'articolo 7 del d.p.r. 357/1997 e sono comunicati dalle Regioni e Province autonome al Ministero della Transizione Ecologica;
  - g) le Regioni e le Province autonome assicurano l'invio allo Stato delle informazioni necessarie all'adempimento degli obblighi di comunicazione alla Commissione europea, stabiliti dai commi 2 e 3 dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992;
  - h) il Ministero della Transizione Ecologica, sentito l'ISPRA, può disporre sulla base delle risultanze del monitoraggio continuo, comprensivo dei dati dell'andamento del regime di deroga dei prelievi di cui a questo articolo, ed al fine di garantire il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente, la sospensione o interruzione del regime di deroga di cui a questo articolo.

## **Art. 2**

*(Introduzione di un regime di deroga per gli ibridi della specie di *Canis Lupus*)*

1. Al recepimento del regime di deroga previsto dall'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come attuato dall'articolo 11 del d.p.r. 357/1997, è apportata modifica secondo i seguenti criteri ed indirizzi:



a) è inserita l'autorizzazione, per le finalità di cui alle lettere a) e c) del comma 1 dell'articolo 11 del d.p.r. 357/1997, del regime di deroga per gli ibridi della specie *Canis lupus*, con prelievo, cattura ed eventuale uccisione, a fronte degli esiti della valutazione morfologica o genetica.

**Art. 3**

*(Invarianza finanziaria)*

1. All'attuazione delle disposizioni previste da questa legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.